Instituições, Estado e políticas públicas

Uma introdução à ciência política

— em linguagem simples —

Antonio Lassance



Antonio Lassance

INSTITUIÇÕES, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS



2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Lassance, Antonio, 1967—
Instituições, Estado e políticas públicas: uma introdução à ciência política em linguagem simples / Antonio Lassance. — 2a. ed. São Paulo: Nexo Políticas Públicas, 2025.

Bibliografia.
ISBN nº 978-65-01-01937-6

1. Instituições 2. Estado 3. Políticas públicas I. Lassance, Antonio II. Nexo Políticas Públicas

CDD 321

Os textos explicativos dos conceitos estão abertos para a leitura (*open access*) em https://pp.nexojornal.com.br/glossario/2022/02/17/instituicoes-politicas ; https://pp.nexojornal.com.br/glossario/estado-brasileiro e https://pp.nexojornal.com.br/glossario/2024/07/25/ciclo-de-politica-publica-da-agenda-a-avaliacao
Disponível para download (pdf): https://bit.ly/49Utw13

Como citar:
Lassance, Antonio. **Instituições, Estado e políticas públicas**. 2a. ed. São Paulo: Nexo Políticas Públicas, 2025. Disponível em https://bit.ly/49Utw13

Imagens

Foto da capa:
Palácio do Planalto.
Brasília-DF, 16 de julho de 2011.
Disponível em:
https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/palacios-e-residencias/palacio-do-planalto/copy_of_palacio_do_planalto.jpeg/view

As letras estampadas no início de cada capítulo
são uma criação do célebre artista
William Morris (1834-1896).

Foto de perfil do autor: Helio Montferre (acervo Ipea).

Comitê editorial desta publicação:

- Ana Beatriz Miraglia, editora-chefe do Nexo Políticas Públicas.
- Ivan Tiago Machado Oliveira, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — Ipea.
- Fabio Veras Soares, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Internacionais do Ipea.
- José Eduardo Malta de Sá Brandão, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Internacionais do Ipea.
- João Cláudio Basso Pompeu, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea.

Sumário

AGRADECIMENTOS.. 11
APRESENTAÇÃO...12
INSTITUIÇÕES.. 21
Com a palavra, Montesquieu:..............................24
Com a palavra, Douglass North:.......................... 26
Referências citadas:... 28
Instituições do Estado brasileiro.............................29
Referências citadas:... 31
DEMOCRACIA..33
Com a palavra, Moses Finley:............................. 37
Com a palavra, Abraham Lincoln:........................ 40
Com a palavra, Edmund Burke:........................... 41
Referências citadas:..................................... 43
REPÚBLICA..45
Com a palavra, Nicolau Maquiavel:......................48
Referências citadas:..................................... 53
Instituições democráticas do Estado brasileiro..........54
Referências citadas:..................................... 56
Cláusulas pétreas..57
Referências citadas:..................................... 62
FEDERALISMO.. 64

Referências citadas:.................................... 67
Entes federados..68
Referências citadas:.................................... 71
Distrito Federal e a Capital.....................................72
Referências citadas:.................................... 77
PODERES DE ESTADO...79
Com a palavra, Montesquieu:..............................81
Referências citadas:.................................... 83
Pesos e contrapesos...84
Com a palavra, James Madison:.........................87
Referência citada:....................................... 94
Separação e Independência dos Poderes................ 95
Referências citadas:.................................... 98
Presidencialismo.. 99
Referências citadas:.................................... 103
DIREITOS HUMANOS... 105
Com a palavra, as Nações Unidas:................... 108
Referências citadas:.................................... 124
ESTADO...126
Com a palavra, Max Weber:.............................. 130
Com a palavra, Engels:.................................... 133
Com a palavra, Hanna Pitkin:............................140
Referências citadas:.................................... 145
Administração pública e regulação da atuação do setor privado...147
Com a palavra, Max Weber:.............................. 149

Referências citadas:.................................153
Governo, governabilidade, governança e gestão..... 154
Referências citadas:.................................. 158
Órgãos do Poder Legislativo................................ 159
Referências citadas:.................................. 163
Órgãos do Poder Executivo.................................. 164
Referências citadas:.................................. 166
Órgãos do Poder Judiciário...................................167
Referências citadas:.................................. 172
POLÍTICAS PÚBLICAS... 174
Programas e ações governamentais.......................178
Agenda de política pública.................................... 185
Ciclo de políticas públicas.....................................193
Teoria da mudança, do programa e modelo lógico.. 198
Monitoramento... 205
Avaliação...207
Referências citadas:.................................. 214

Sem compreensão
A desunião
Tende a aparecer

Dona Ivone Lara.

Certas palavras não podem ser ditas em qualquer lugar e hora qualquer.

Carlos Drummond de Andrade.

Antonio Lassance



Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília e servidor da carreira de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

É um dos autores e organizadores do livro **Federalismo à Brasileira** e do **Guia de Análise *Ex Ante* para a Avaliação de Políticas Públicas**, entre outros.

Foi diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea e coordenador-geral de Imprensa e Comunicação Social do Instituto; assessor do Gabinete Pessoal do Presidente da República; secretário-geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; chefe de Gabinete da Secretaria de Comunicação e Assuntos Estratégicos da Presidência da República e chefe de gabinete da Vice-Governadoria do Distrito Federal.

AGRADECIMENTOS

Este livro é uma edição revista e ampliada de artigos publicados originalmente pelo Nexo Políticas Públicas e ainda disponíveis nesse portal[1]. Agradeço à editora-chefe do Nexo Políticas Públicas, Ana Beatriz Miraglia, e à equipe do portal pelas sugestões de editoração que ajudaram a deixar o texto mais leve e atrativo.

Agradeço aos colegas do Ipea, Ivan Tiago Oliveira, Fabio Veras, José Eduardo Brandão e João Cláudio Basso Pompeu, pelo apoio para que este trabalho ganhasse a forma de livro.

Ressalvo que nenhuma dessas pessoas tem qualquer responsabilidade pelas opiniões aqui manifestadas ou por quaisquer omissões ou equívocos eventualmente cometidos.

---

[1] Os conceitos foram publicados no Nexo Políticas Publicas e estão com livre acesso em: https://pp.nexojornal.com.br/glossario/2022/02/17/instituicoes-politicas ; https://pp.nexojornal.com.br/glossario/estado-brasileiro e https://pp.nexojornal.com.br/glossario/2024/07/25/ciclo-de-politica-publica-da-agenda-a-avaliacao

APRESENTAÇÃO

Na ciência política, há conceitos cujo grau de confusão a seu respeito é diretamente proporcional à sua importância. É o caso de **instituições**, **Estado**, **governo**, **democracia**, **república** e do próprio termo **política**, entre vários outros. Como diz o poeta Fernando Pessoa, palavras são ideias. Por isso, uma mesma palavra pode produzir inúmeros conceitos em torno de si.

Este livro de divulgação científica apresenta conceitos complicados da maneira mais simples possível, com a devida fundamentação das referências clássicas que estiveram em sua origem, das que se afirmaram como concepção principal ou, ainda, daquelas que conseguiram superar ambiguidades e confusões.

Um diferencial deste livro em relação a outros é que, além de apresentar e fundamentar conceitos

essenciais, também traz alertas sobre usos incorretos mais comuns a serem evitados. Mostro, portanto, o que distingue os conceitos entre si e o que os associa. Se palavras como Estado e governo; república e democracia; governança e gestão; política e programa fossem (quase) a mesma coisa, pelo menos uma delas seria redundante e, portanto, desnecessária.

Ao mesmo tempo, instituições são a certidão de nascimento do Estado — lhe dão nome, paternidade e maternidade, idade e identidade —, mas um Estado nacional é uma organização, e não uma instituição. Nossa democracia é uma república, mas democracia e república não são sinônimos. O Estado institui governos, mas nem toda organização do Estado é necessariamente parte do governo.

Conceitos são peças de um grande quebra-cabeças. É impossível raciocinar sobre a política e sobre os grandes problemas coletivos sem fazer uso deles. Nesse quebra-cabeças, cada peça é totalmente distinta das demais, mas todas são

intimamente relacionadas e se encaixam umas às outras — do contrário, a visão de conjunto do quebra-cabeças não será plenamente compreensível. As muitas peças estão juntas, encaixadas, mas não misturadas, a não ser quando o quebra-cabeças ainda não está devidamente montado.

Além dos conceitos e das referências bibliográficas tal e qual publicadas no Nexo Políticas Públicas, acrescentei a cada capítulo a seção *Com a palavra*. A ideia é trazer trechos de clássicos da política. São algumas das citações mais conhecidas e reproduzidas, quase que obrigatoriamente, quando se escreve ou se fala sobre determinado conceito ou com alertas sobre usos inapropriados a serem evitados — caso dos trechos de Moses Finley sobre o conceito de democracia e de Hanna Pitkin sobre representação.

A importância de dar a palavra aos clássicos com essas breves citações é permitir que elas estejam à mão para você, sempre que precisar usá-las, e evitar um problema bastante comum: muitas dessas

formulações clássicas são às vezes repetidas de forma nada fiel à sua formulação original.

A propósito, as traduções foram extraídas dos textos originais e trazidas para o português, atualizando expressões que, normalmente (e infelizmente), são ou literais demais, a ponto de não terem qualquer sentido; ou obsoletas, pois não são mais tratadas da forma como já foram; ou dão margem a interpretações completamente diferentes das que cada autor ou autora expressaram.

Por exemplo, a expressão *droit des gens* era usada por Montesquieu em referência ao que hoje se conhece como *direito internacional*. As traduções de Montesquieu para o português, no entanto, ainda falam em *direito das gentes*. Seguindo a mesma diretriz, aboli nas traduções o uso da expressão *homem* para se referir ao conjunto da sociedade, o que lamentavelmente permanece inalterado nas traduções literais de textos clássicos. Assim, traduzimos a famosa frase de James Madison de que

"Se todos os homens fossem anjos, não haveria a necessidade de governo" para "Se todas as pessoas fossem anjos, o Estado não seria necessário".

Os trechos contam, em sua maioria, com links que remetem aos textos originais, para que você possa conferir a melhor maneira de interpretá-los. Em geral, esses extratos de obras clássicas estão disponíveis no Projeto Gutenberg ou na plataforma Archive.

Uma exceção é o livro de Max e Marianne Weber, *Economia e Sociedade*, em que cotejei versões em inglês[2] e português, e não a versão original alemã (*Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*). A propósito, as citações, embora sejam de Max Weber, fazem remissão ao livro que foi de fato organizado, editado e revisado por Marianne Weber, e não pelo marido.

---

[2] Foram cotejadas as traduções do livro de Max e Marianne Weber em três edições: a da Universidade de Harvard, de 2019, a da Universidade de Brasília, em 1999, e a da Universidade da Califórnia, de 1978.

Economia e Sociedade era um projeto esboçado, inacabado e mal organizado quando Max Weber morreu prematuramente, em junho de 1920. Enquanto ainda vivo, Max havia se tornado conhecido por *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, mas foi sua obra póstuma que o transformou em cânone das ciências sociais, ladeado por Karl Marx e Émile Durkheim. Foi Marianne quem transformou Max Weber em um clássico.

No entanto, a projeção de Max foi diretamente proporcional ao esquecimento de Marianne como figura-chave dessa produção intelectual. Ela certamente teve que sacrificar projetos próprios para cuidar do livro, além de ter arcado sozinha com o cuidado das quatro crianças adotadas pelo casal, que haviam se tornado órfãs com o suicídio da irmã de Max.

Mais recentemente, na Alemanha, o trabalho complexo e de fôlego de Marianne para *Economia e Sociedade* é mais reconhecido, além de que há um

resgate das obras em que ela mesma é a principal autora. Para tirar Marianne da invisibilidade das entrelinhas dessa obra clássica da ciência social, os trechos de Weber são atribuídos a Max, e a referência à obra (*Economia e Sociedade*) traz o nome de ambos.

O principal propósito deste livro sobre instituições, Estado e políticas públicas é que você, ao final, se familiarize com as peças-chave desse grande quebra-cabeças e saiba encaixar cada uma delas no lugar certo, na hora de pensar e dialogar a esse respeito.

Sem compreensão sobre a democracia, não há apreço pela democracia. Ela será usada como mero trampolim a ser pisado por seus detratores. Por todo o mundo, *engenheiros do caos* e seus porta-vozes mais estridentes produzem desinformação em massa e visões autoritárias, com a ilusão de que ditaduras são uma solução, e não o próprio veneno[3].

---

[3] A expressão *engenheiros do caos* dá nome ao livro de Giuliano Da Empoli sobre como as redes sociais são usadas diuturnamente para destruir os alicerces da democracia em todo o mundo (DA EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos**: como as *fake*

Popularizar conceitos políticos essenciais, qualificar e valorizar o debate democrático ainda são os melhores antídotos para que a política não seja envenenada pelo ódio, pela violência e pela intolerância.

Brasília, verão de 2025.

Antonio Lassance.

news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. Belo Horizonte-MG: Vestígio Editora, 2019).



Instituições

INSTITUIÇÕES

Um jogo de futebol, basquete ou vôlei precisa de algo mais que um campo ou quadra, uma bola, times, uniformes e juízes. O que dá sentido ao jogo são suas regras. São as regras que dizem como devem ser as medidas e marcações do campo ou da quadra. Dizem quantos jogadores cada time pode ter e que tipo de bola será usada. Mais importante: as regras dizem qual o objetivo do jogo e o que é permitido ou proibido fazer para se sair vitorioso, sem trapaças.

Em sua acepção mais moderna, instituições são vistas justamente como "as regras do jogo", conforme a célebre definição dada por Douglass North. Na formulação clássica de Montesquieu, as instituições seriam "o espírito das leis".

A novidade de North em relação ao institucionalismo clássico está na distinção essencial e

na relação umbilical que propôs entre instituições, organizações e atores. Usando justamente a metáfora de um jogo, ele dizia que os atores são os jogadores; as organizações são os times e as instituições são as regras que tornam o jogo mais ou menos compreensível, interessante e atrativo para quem dele participa.

As instituições dizem quais as possibilidades e limites da disputa, mas não determinam seus resultados. Diferentemente do velho institucionalismo, que reputava poderes quase milagrosos à engenharia institucional, hoje se sabe que as instituições são resultado da interação cooperativa ou conflituosa entre os atores e de sua atuação no âmbito das organizações. É isso o que dirá que meios são considerados lícitos ou ilícitos; se haverá ou não regras de equidade (não tratar os desiguais como se fossem iguais, pois não são), se o jogo será predatório ou cooperativo.

A família, as denominações religiosas, a liberdade de imprensa, os costumes são instituições. A Igreja Católica, os times de futebol e a Associação Brasileira de Imprensa são organizações. O presidente da CNBB, os presidentes de times e os donos de jornais são atores. No jargão legal, se pode dizer que organizações são pessoas jurídicas. Atores são pessoas físicas. Organizações (privadas) e órgãos (públicos) têm CNPJ. Atores e agentes públicos têm CPF.

Entender essa gramática que permite ao mesmo tempo distinguir cada uma dessas categorias (atores, organizações e instituições) e relacioná-las mutuamente é essencial para entender a república, a democracia, o federalismo e a organização do Estado brasileiro.

Com a palavra, Montesquieu:

"A lei, em geral, é a razão humana enquanto governa todos os povos da terra; e as leis políticas e civis de cada nação devem ser tão somente os casos particulares onde se aplica esta razão humana.

Devem ser tão próprias ao povo para o qual foram feitas que seria um acaso muito grande se as leis de uma nação pudessem servir a alguma outra.

Devem guardar relação com a natureza e com o princípio do governo que se estabeleceu ou que se pretende estabelecer; quer quando elas o formam, como é o caso das leis políticas; quer quando o mantêm, como é o caso das leis civis. Devem ser relativas ao aspecto físico do país; ao clima gélido, escaldante ou temperado; à qualidade do seu terreno, sua situação e dimensão; ao gênero de vida dos povos, agricultores, caçadores ou pastores; devem guardar relação ao grau de liberdade que sua constituição pode suportar; com a religião de seus

habitantes, com suas inclinações, com suas riquezas, com seu número, com seu comércio, com seus costumes, com seus modos.

Enfim, elas possuem relações entre si; possuem também relações com sua origem, com o objetivo do legislador, com a ordem das coisas sobre as quais foram estabelecidas. É de todos estes pontos de vista que elas devem ser consideradas.

É o que tento fazer nesta obra. Examino todas essas relações: elas conformam o que chamamos de ESPÍRITO DAS LEIS."

(MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*)[4].

[4] Charles Louis de Secondat (1689-1755), ou barão de La Brède e de Montesquieu, filósofo do iluminismo e um dos mais influentes pensadores do constitucionalismo liberal.

Com a palavra, Douglass North:

"Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, de maneira mais formal, são as restrições criadas pelo ser humano que moldam sua interação."

"As instituições são perfeitamente análogas às regras do jogo em um esporte competitivo por equipes. Portanto, elas consistem tanto em regras formais escritas como em códigos de conduta geralmente não escritos [...]"

"Uma distinção crucial neste estudo é feita entre instituições e organizações. Assim como as instituições, as organizações fornecem uma estrutura para a interação humana."

"Conceitualmente, as regras devem ser claramente diferenciadas dos jogadores. O propósito das regras é definir a maneira como o jogo é jogado."

"As organizações incluem agrupamentos políticos (partidos políticos, o Senado, um conselho municipal, uma agência reguladora), agrupamentos econômicos (empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações esportivas) e corpos educacionais

(escolas, universidades, centros de formação profissional). São grupos de indivíduos unidos por algum propósito comum para alcançar objetivos."

"Tanto a criação quanto a evolução das organizações são influenciadas fundamentalmente pelo arcabouço institucional. Por sua vez, elas influenciam como o arcabouço institucional evolui."

(NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*)[5].

[5] Douglass North (1920-2015) foi um economista e historiador laureado com o prêmio em economia em memória a Alfred Nobel (popularmente conhecido como o Nobel de Economia), no ano de 1993.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

MONTESQUIEU, (Charles de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu). **De l'esprit des lois**. Project Gutenberg. Disponível em: https://www.gutenberg.org/files/27573/27573-h/27573-h.htm.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

Instituições do Estado brasileiro

República, federalismo, democracia e direitos humanos são instituições fundamentais do Estado brasileiro. São parte da regra de como o Poder é exercido e com que propósitos. O Estado é a organização política responsável por fazer com que as instituições sejam respeitadas em seus princípios e nesses propósitos.

Quando se fala em *instituições do Estado*, nos referimos às regras instituídas que definem como e quem atua nas organizações do Estado para que tais princípios e objetivos sejam concretizados.

Assim, até mesmo a pergunta sobre se "as instituições estão funcionando" não faz muito sentido, nessa acepção mais moderna e precisa do conceito. As perguntas certas deveriam ser: "as instituições estão sendo respeitadas? Estão sendo cumpridas? As regras estão mesmo valendo?"

Quem deve *funcionar* são os órgãos de Estado encarregados de fazer com que as regras sejam observadas. E quem deve respeitar e fazer respeitar as regras são os atores, principalmente os agentes públicos que chefiam organizações do Estado.

O presidente da República está respeitando as instituições da República, da democracia e do federalismo brasileiro? O Supremo está zelando pelo correto entendimento da Constituição? Os agentes públicos seguem os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência?

É por isso que presidentes, governadores, parlamentares e juízes de todas as esferas, antes de assinarem seu termo de posse, fazem o juramento de que irão defender e cumprir a Constituição e demais leis. Assim, os agentes públicos, para serem investidos em seus cargos, devem antes assumir que sabem dos propósitos dessa atuação que realizarão. Se não jurarem que estão cientes dessas regras e que se comprometem a cumprir e fazer cumprir esses

mandamentos institucionais básicos, não podem ser empossados.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm



Democracia

DEMOCRACIA

Democracia, do grego "o governo do povo", é o maior legado político dos atenienses. Sua maneira de resolver problemas sociais por meio do debate público e da decisão coletiva, consensual ou por maioria, atravessou a história e exerceu grande influência, milênios depois.

O grande historiador helenista, Moses Finley, lembra que, na antiga Atenas, ao contrário do que se pensa, democracia não era sinônimo de voto. Em geral, as grandes decisões eram tomadas por aclamação, e não por votação.

Portanto, em seu sentido original, democracia significava, mais exatamente, participação política e decisão precedida por intenso debate público. Decisões difíceis eram discutidas por muitos e muitos dias. Por exemplo, ao se decidir fazer a guerra ou

proclamar a paz, a opinião dos estrategistas (*estrategos*, generais mais experientes, especialistas no assunto) era levada a sério pelos cidadãos que tomariam aquela decisão e, no dia seguinte, marchariam como soldados.

Do mesmo modo, o embate entre os filósofos era um espetáculo à parte e mobilizava um público atento, em discussões acaloradas. Buscava-se uma decisão considerada não apenas mais vantajosa, mas que fosse mais prudente e orientada por princípios — o que significava estar menos sujeita a arrependimentos. Parte importante do debate filosófico clássico foi dedicada a evitar raciocínios errôneos e que levavam alguns a distorcer e até fraudar o debate público com falácias.

Apesar de criticada por muitos dos filósofos mais conhecidos da Antiguidade Clássica, a democracia foi aos poucos resgatada como uma ideia providencial e genial. Ideia que passou a inspirar as

lutas pelo direito à participação, ao voto e ao debate público livre e aberto a todas as pessoas.

Para franquear o direito à voz e ao voto, era preciso garantir liberdade de pensamento, de expressão e de organização, justamente para que o debate público influísse melhor sobre as decisões.

Essa perspectiva se distingue de visões "burkeanas" (de Edmund Burke) ou "schumpeterianas" (Joseph Schumpeter) que defendiam abertamente regimes em que os eleitos tomassem decisões seguindo o que achassem mais correto, e não o que mais agradasse a seus eleitores. Portanto, seus modelos de representação política eram completamente destituídos de qualquer ingrediente democrático.

O sociólogo Charles Tilly propunha entender a democracia não como um conceito estático, mas como um processo que pudesse ser percebido a partir de

uma escala. A escala iria dos mais democratizados aos mais *desdemocratizados*.

Quanto mais *desdemocratizados* forem se tornando os regimes, mais as decisões serão destituídas de participação aberta, debate livre e alinhamento às expectativas e necessidades da maioria popular. O fundo do poço desses processos são as ditaduras.

A definição mais conhecida e ainda hoje repetida de democracia é a que foi proferida pelo presidente Abraham Lincoln, dos Estados Unidos, em seu discurso de Gettysburg (ao final da Guerra de Secessão, em 19 de novembro de 1863): "governo do povo, pelo povo e para o povo".

No entanto, esta não é exatamente uma definição de democracia. O próprio Lincoln não faz uso do termo *democracia* em seu discurso. Apenas a parte que fala em "governo do povo", *stricto sensu*, é democracia. Governo "pelo povo" — em nome do povo

-, naquele contexto, significava a república. "Governo para o povo" pode ser entendido como Estado de direito, respeito às leis, se essas são não apenas legais, mas legítimas.

Com a palavra, Moses Finley:

"Naturalmente, *democracia* é uma palavra de origem grega. A segunda metade da palavra significa *poder*, ou governo, daí *autocracia* é o governo de uma só pessoa; aristocracia, governo pelos *aristoi*, os melhores, a elite; democracia, governo pelo *demos*, o povo."

"Como sempre, foi Aristóteles que elaborou a mais aguçada formulação sociológica (*A Política*):

> O argumento parece mostrar que o número de integrantes do governo, seja ele pequeno, como em uma oligarquia, ou grande, como em uma democracia, deriva do fato de que os ricos, em qualquer lugar, são poucos, enquanto os pobres são numerosos. Portanto [...] a diferença real entre democracia e oligarquia está entre pobreza e

> riqueza. Onde quer que se governe devido à riqueza, sejam os ricos poucos ou muitos, há uma oligarquia; e onde quer que os pobres governem, há uma democracia.

O argumento de Aristóteles não era simplesmente descritivo. Por trás de sua taxonomia, havia uma distinção normativa entre governo no interesse de todos, o sinal de um melhor tipo de governo, e governo para o interesse e benefício de uma parte da população, a característica de um tipo pior de governo. Para Aristóteles, o perigo inerente à democracia era que o governo pelos pobres se deteriorasse em governo pelos interesses dos pobres." "Os gregos — e isso ninguém poderá contestar — foram os primeiros a pensar sistematicamente sobre política, a observar, descrever e, finalmente, formular teorias políticas."

"[...] a democracia ateniense era direta, e não representativa, em dois sentidos. A participação na Assembléia soberana era aberta a todo cidadão, e não havia uma burocracia de funcionários públicos, salvo alguns poucos escriturários, escravos de propriedade

do Estado que faziam registros administrativos essenciais, como cópias de tratados e leis, listas de inadimplentes e coisas similares. O governo era, assim, "pelo povo", em seu sentido mais literal.

A Assembléia detinha a palavra final na guerra e na paz, nos tratados, nas finanças, na legislação, nas obras públicas, em suma, na totalidade das atividades governamentais, e era um comício ao ar livre, com milhares de cidadãos com idade superior a 18 anos, tantos quantos quisessem comparecer naquele dia." "A *isegoria*, o direito universal de falar na Assembléia, era algumas vezes tratada como sinônimo de *democracia* pelos escritores gregos. A decisão era pelo voto da maioria simples daqueles que estivessem presentes."

"Segundo Aristóteles (em seu livro *A Política*), as eleições são aristocráticas, não democráticas: elas introduzem o elemento da escolha reflexiva, da seleção das "melhores pessoas", os aristoi, em vez do governo por todos."

(FINLEY, Moses. *Democracy: ancient and modern*)[6].

Com a palavra, Abraham Lincoln:

"Cabe a nós, os vivos, dedicar-nos ao trabalho inacabado por aqueles que lutaram até aqui tão nobremente. É antes para nós estarmos aqui, dedicados à grande tarefa que nos resta, que recebemos desses honrados mortos a maior devoção àquela causa pela qual deram a medida da mais absoluta e completa de dedicação, firmemente resolutos de que esses mortos não tombaram em vão. Que esta nação, sob a liderança de Deus, tenha um novo nascimento de liberdade, e que o governo do povo, pelo povo, para o povo, não pereça da terra."
(LINCOLN, Abraham[7]. *Discurso de Gettysburg*)[8].

---

[6] Moses Finley (1912-1986) foi um dos principais historiadores especializados em História Antiga.
[7] Abraham Lincoln (1809-1865) foi presidente dos Estados Unidos de 1861 a 1865, durante o período da guerra civil.
[8] Este trecho é extraído do célebre discurso feito por Lincoln logo após a batalha e o massacre de Gettysburg (1863), considerado o momento definidor da Guerra Civil Americana (1861–1865). Tem um tom ao mesmo tempo de vitória e otimismo misturado a uma atmosfera fúnebre.

<u>Com a palavra, Edmund Burke:</u>

"O parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, os quais cada um deve manter, como um agente e defensor, contra outros agentes e defensores.

O parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um só interesse, o de um conjunto, que não devem ser orientados por propósitos locais, nem por preconceitos locais, mas pelo bem geral, resultante da razão geral do todo.

Você realmente escolhe um membro do parlamento; mas quando você o escolhe, ele não é um representante de Bristol, ele é um membro do parlamento.

Se o constituinte local tiver um interesse ou formar uma opinião precipitada, evidentemente oposta ao verdadeiro bem do resto da comunidade, esse representante local, assim qualquer outro, deverá

estar afastado de qualquer tentativa de levar isso a cabo."

(BURKE, Edmund. *Carta a John Far e John Harris*)[9].

[9] Edmund Burke (1729-1797) foi um político do parlamento inglês, conhecido por seu conservadorismo e oposição à Revolução Francesa.

Referências citadas:

BURKE, Edmund. **Edmund Burke**: selected writings and speeches. London: Transaction Publishers, 1963.

FINLEY, Moses I. **Democracy**: ancient and modern. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1985.

LINCOLN, Abraham. **Gettysburg Address**. Gettysburg, Pennsylvania, 1863. Disponível em: https://www.loc.gov/resource/rbpe.24404500/?st=text

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SCHUMPETER. Joseph. **Capitalism, socialism and democracy**. [1942]. London: Routledge, 2006.



República

REPÚBLICA

Enquanto a *democracia* é um legado grego (ateniense), *república* (da expressão latina que significa "coisa pública", assunto que interessa ao povo) é uma criação romana. Essa experiência emblemática tinha o Senado de Roma como a organização do Estado que funcionava como centro de gravidade das decisões políticas.

Na clássica distinção feita por Maquiavel sobre as formas de Estado, a república serviu de contraponto à monarquia. Dessa forma, república significava basicamente governo representativo comandado por dirigentes eleitos, enquanto as monarquias eram governos hereditários — a escolha do governante não estava em questão.

Norberto Bobbio dizia que, no caso das monarquias parlamentares constitucionais, em que os

monarcas se tornaram figuras meramente decorativas, a distinção entre república e monarquia praticamente havia se tornado secundária. Todos são governos representativos, chefiados por parlamentares eleitos e, *lato sensu*, repúblicas.

Por exemplo, países que fazem parte da Comunidade de Nações (*Commonwealth of Nations*), como Canadá, Jamaica, Austrália, Nova Zelândia, entre outros, são formalmente monarquias constitucionais, pois a chefia da *Commonwealth* é, em tese, do monarca do Reino Unido — embora ele não seja, na prática, nem mesmo o responsável por conduzir a política externa do Reino Unido, que dirá de toda a Comunidade de Nações.

Além da delegação da tarefa de decidir, que é dada a representantes eleitos, na república as decisões são tomadas conforme a lei e em processos regulados pela separação de Poderes.

Esse aspecto dá sentido à expressão *Estado de direito*, que significa que outros agentes públicos, além dos que foram eleitos para exercer poderes executivos e legislativos, são também parte importante da "verificação" (*checks*) desses poderes.

Portanto, quando a Constituição diz que o Brasil é uma república e um Estado democrático de direito, o que se deve compreender é que as decisões são tomadas principalmente por agentes públicos eleitos. Alguns tomam essas decisões no exercício do Poder Executivo (no caso, presidentes da República, governadores e prefeitos). Outros decidem a partir dos poderes legislativos de que dispõem: deputados federais, estaduais e distritais; senadores e vereadores.

O "direito" entra nessa equação para reforçar que essas decisões são tomadas conforme poderes exercidos dentro de limites instituídos pela lei. A checagem desses poderes e seus limites é feita por agentes públicos não eleitos, e sim nomeados com

função judiciária: juízes, desembargadores e ministros de tribunais.

Com a palavra, Nicolau Maquiavel:

"Todos os Estados, todos os poderes que mantiveram e mantêm governo sobre as pessoas foram e são repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários, quando uma família está estabelecida há muito tempo; ou são novos.

Os novos ou são inteiramente novos, como foi Milão para Francesco Sforza, ou são, por assim dizer, partes anexadas a um Estado hereditário do príncipe que os adquiriu, como no caso do reino de Nápoles pelo rei de Espanha. Tais domínios assim adquiridos estão acostumados a viver sob um príncipe ou a viver em liberdade; e são adquiridos pelos exércitos do próprio

príncipe ou de outros, ou graças à *fortuna* ou à *virtú*.[10]"

"Todos admitem quão louvável é para um príncipe manter a confiança e viver com integridade e não com astúcia.[11]

No entanto, a nossa experiência tem sido que aqueles príncipes que se fizeram grandes deram pouca importância à boa-fé e souberam contornar a

---

[10] A tradução optou por manter os termos originais *fortuna* e *virtú*. Mais do que expressões, *fortuna* e *virtú* se tornaram conceitos importantes da ciência política e um legado característico da obra. Por *fortuna* Maquiavel se refere à oportunidade que surge de chegar ao exercício do poder. Por *virtú* ele quer dizer a astúcia, a perspicácia para perceber a melhor maneira de aproveitar essa oportunidade sem cair em armadilhas. A ideia é depois retomada, n'*O Príncipe*, justamente no momento em que Maquiavel fala sobre as qualidades da raposa diante do leão.

[11] A partir deste trecho, os extratos são do *capítulo 18* de *O Príncipe* (*Sobre a maneira como os príncipes devem manter a confiança*). Este capítulo é considerado por muitos como o mais ofensivo e que suscitou mais ira naqueles que foram responsáveis por tornar o livro proibido. É a sequência do capítulo onde Maquiavel pergunta ao príncipe se é melhor ser amado ou temido, e responde: como é difícil ter ambas as coisas, é melhor ser temido. O capítulo 18, além de desenvolver o raciocínio a esse respeito, pede comedimento no uso da violência. O que parece um paradoxo é absolutamente coerente.

percepção dos outros através da astúcia e, no final, venceram aqueles que confiaram em sua palavra.

Deve-se saber que existem duas formas de lutar pelo poder: uma pela lei, a outra pela força. O primeiro método é próprio da humanidade; o segundo, dos animais. Todavia, não sendo o primeiro muitas vezes suficiente, é necessário recorrer ao segundo.

Portanto, é necessário que um príncipe saiba como aproveitar tanto seu espírito animal[12] quanto sua humanidade. Isso foi ensinado figurativamente aos príncipes por escritores antigos, que descrevem como Aquiles e muitos outros príncipes da antiguidade foram

---

[12] Maquiavel usa a palavra *bestie*, cuja tradução literal mais comum é *besta* ou *fera*. Traduzir *bestie* por *espírito animal* se conecta melhor ao contexto que vem a seguir, quando Maquiavel descreve dois tipos de *bestie*: o leão e a raposa. Portanto, sobretudo a inclusão da raposa faz com que a compreensão da palavra tenha menos a ver com ferocidade bestial e mais com ações instintivas. Embora a raposa seja tradicionalmente considerada um símbolo de astúcia, o que Maquiavel chama a atenção é em relação a dois tipos de comportamento diferentes relacionados ao instinto de sobrevivência. Mesmo esse instinto, como recomenda o pensador, deveria ser uma decisão refletida, e não impulsiva.

criados pelo centauro Quíron, que os formou em sua disciplina.

Isso significa simplesmente que, assim como tinham como professor alguém que era meio animal e meio homem, também é necessário que um príncipe saiba fazer uso de ambas as naturezas, pois uma sem a outra não é durável.

Portanto, sendo um príncipe obrigado a adotar conscientemente esse espírito animal, deveria escolher a raposa e o leão. Afinal, o leão não consegue escapar de armadilhas, e a raposa não consegue fugir dos lobos. Logo, é preciso ser raposa para perceber as armadilhas, e leão para aterrorizar os lobos.

Aqueles que confiam tão somente no leão não entendem o que fazem. Portanto, um senhor sábio não pode nem deve manter a fé em seus compromissos quando tal observância pode se voltar contra ele, e quando as razões que o levaram a assumir esses compromissos não existem mais.

Se todas as pessoas fossem inteiramente boas, esse preceito não seria válido. No entanto, como elas são más e não manterão a confiança, você também não é obrigado a tal. Jamais haverá qualquer argumento razoável para que o príncipe tenha que se desculpar por essa inobservância. Há infindáveis exemplos atuais que podem ser dados mostrando quantos tratados e compromissos foram anulados e tornados sem efeito devido à falta de compromisso dos príncipes e como aquele que melhor soube empregar a raposa teve melhor sucesso."

(MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*)[13].

---

[13] Nicolau Maquiavel (1469-1527) é considerado o fundador da ciência política e ainda hoje suas obras são tidas como extremamente atuais, em vários aspectos que suplantam o contexto histórico que viveu e analisou. Saiba mais em: https://bit.ly/3xKfIss

Referências citadas:

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

MACHIAVELLI, Nicolo. **The prince**. The Project Gutenberg eBook of The Prince. Available at: https://www.gutenberg.org/files/1232/1232-h/1232-h.htm#chap01 Uma versão em italiano está disponível em: https://moodle2.units.it/pluginfile.php/273606/mod_resource/content/1/IL%20PRINCIPE.pdf

Instituições democráticas do Estado brasileiro

O voto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são os instrumentos democráticos básicos institucionalizados no Brasil (art. 14 da Constituição). A rigor, quanto mais esses mecanismos estiverem em uso, mais democrático será o regime.

Nem sempre é fácil distinguir as instituições democráticas das republicanas. Por exemplo, o voto é uma instituição democrática na medida em que é uma decisão direta feita por cada cidadã e cidadão.

Quanto mais clara a plataforma de um candidato e melhor informada a escolha feita por cada votante, mais democrático e assertivo será o voto. Mais ele se aproxima de uma escolha de políticas, não apenas de pessoas para ocupar cargos. A partir do momento em que se escolhem representantes de forma mais delegativa, mais republicano é o voto.

Políticas que submetem suas decisões a conselhos com participação popular são mais democráticas. Partidos que escolhem seus candidatos por meio de prévias também introduzem um lastro democrático prévio à sua atuação republicana.

Representantes políticos que realizam trabalhos de base, ouvem seus eleitores e prestam contas estão desenvolvendo uma atuação não só republicana (de representação), mas mais democrática, pois alinham suas escolhas à preferência popular de sua base eleitoral.

Audiências públicas também são instituições democráticas por excelência, quando servem para que as decisões sejam precedidas e influenciadas pelo debate público.

A forma democrática pela qual isso se dá é pela eleição de uma assembleia nacional constituinte e pela abertura do processo legislativo à participação popular.

Nossa Constituição foi fruto de um mecanismo republicano (uma assembleia nacional constituinte) diretamente influenciada por processos democráticos. Além de a Constituinte de 1987 a 1988 ter sido eleita (em 1986), a Comissão de Sistematização, que apresentou o projeto final da Constituição, recebeu 122 emendas populares, contabilizando ao todo mais de doze milhões de assinaturas, segundo Carlos Michiles. Vários dispositivos da atual Constituição foram concebidos a partir de algumas dessas emendas.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm

MICHILLES, Carlos. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

Cláusulas pétreas

Uma constituição é a oficialização das instituições que são seguidas em um país. Órgãos de Estado são encarregados de defendê-las e fazer com que sejam cumpridas.

A atual Constituição é a oitava que já tivemos, a começar pela do Império, de 1824, seguida pelas republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. A de 69, embora tenha sido editada como se fosse apenas uma emenda, na verdade alterou substancialmente a anterior, sendo considerada por grande parte dos juristas como uma carta constitucional outorgada (imposta).

A Constituição promulgada em 1988 tem nove grandes títulos e cerca de 250 artigos. Mas há uma estrutura básica que merece ser compreendida, pois diz muito sobre nossas instituições e sobre como se organiza o Estado brasileiro para garanti-las.

O texto está dividido em quatro grandes pilares: i) a parte dos fundamentos e dos objetivos a serem cumpridos; ii) a organização do Estado; iii) a especificação dos meios para se atingir seus propósitos; iv) a especificação das finalidades e públicos prioritários na atuação do Estado.

Os fundamentos dizem quem somos e a que será que se destina o que chamamos de Brasil. Incluem o Título I, dos princípios fundamentais, e o Título II, sobre os direitos e garantias fundamentais.

O uso da expressão "fundamentais" não é à toa. Diz respeito a questões que não podem ser suprimidas, restringidas e muito menos violadas.

O artigo 60, parágrafo 4º., consagra o que se conhece como *cláusulas pétreas* — aquelas que não podem ser objeto de emenda constitucional tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Em suma, considera-se cláusula pétrea aquela que é como um pilar que sustenta toda a construção do Estado. Se elas não forem mantidas intactas e mesmo robustecidas, nosso edifício institucional pode ruir como um castelo de cartas.

Os títulos fundamentais vão do artigo 1º. ao art. 17. O artigo 1º. nos declara uma república federativa. O artigo 3º. traz objetivos fundamentais que deveriam estar pendurados com destaque na porta de todo órgão público. O famoso artigo 5º. define o que nos torna cidadãs e cidadãos livres e iguais.

Os títulos III a V tratam da organização do Estado e de suas autodefesas, para impedir que as instituições políticas sejam desvirtuadas e atacadas. Vão dos artigos 18 a 144. Esses títulos estruturam a

governança republicana e federativa. Dizem quem pode o que (isto é, quem tem poder de legislar sobre o quê) e quem faz o quê, com que atribuições e responsabilidades.

Os títulos VI e VII, nos artigos de 145 a 192, especificam os meios para que o Brasil alcance seus propósitos. O recado é que isso pode ser alcançado com a colaboração do Estado ou de forma autônoma, pela livre iniciativa de pessoas, famílias e empresas. Essa parte diz de onde vêm os recursos e quem paga a conta do que o Estado se propõe a fazer.

O título VIII, artigos de 193 a 232, detalha objetivos específicos, por áreas de políticas públicas e públicos que demandam tratamento especial. É a chamada *ordem social*.

É nessa parte onde encontramos o rol de políticas públicas a serem desenvolvidas. Incluem-se ali a seguridade social — considerada como um conjunto que integra saúde, previdência e assistência

social -; educação, cultura e desporto; ciência, tecnologia e inovação; comunicação social e meio ambiente. O título também abrange as políticas orientadas por coletividades, como a família, crianças, adolescentes, jovens, idosos e índios. A parte final (título IX) traz disposições gerais e diversas.

Dentre tantas confusões e equívocos triviais sobre a Constituição, um deles é acusar o texto de trazer muitos direitos e poucos deveres. Direitos e deveres são indissociáveis, como dois lados de uma mesma moeda. O artigo 5º. se abre declarando que as pessoas são iguais "em direitos e obrigações". O direito à educação, de um lado, traz a obrigação de que as crianças sejam matriculadas em escolas. O direito à igualdade vem combinado à proibição a qualquer forma de discriminação. O direito à participação traz consigo a obrigatoriedade do voto.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm



Federalismo

FEDERALISMO

Como lembra Daniel Elazar, federalismo vem do latim *foedus*, que significa acordo, pacto. O radical latino está na origem de outro vocábulo ainda mais conhecido, *fides*, que nos legou a palavra *fé* — com o sentido de confiança baseada no compromisso de lealdade. Daí o uso que se faz também de *fidúcia*.

O federalismo é uma antiga instituição que combinava aliança militar, benefícios econômicos e prerrogativas políticas entre parceiros que habitavam regiões próximas e se aliavam para defender-se ou atacar inimigos comuns.

Esse modelo dava autonomia e também selava relações de interdependência—regras próprias e regras compartilhadas—*self rule* e *shared rule*, conforme Elazar. Portanto, o federalismo institui governos próprios, autônomos e interdependentes.

A partir da experiência dos Estados Unidos, quando esse país deixou de ser uma confederação e passou a ser uma federação, disseminou-se um novo modelo de federalismo que teria grande influência internacional em países como o próprio Brasil. Não à toa, com a República, o novo Estado se autoproclamou, em 1889, Estados Unidos do Brasil — denominação que perdurou até 1967.

A proposta de constituição dos Estados Unidos, concebida por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, acrescentava à divisão dos Poderes proposta por Montesquieu (executivo, legislativo e judiciário) a divisão vertical do federalismo: os poderes exercidos pela União e os exercidos pelos estados.

Dessa forma, dizem os autores daquela constituição, uma dupla segurança é erigida "para os direitos das pessoas": "diferentes governos irão controlar-se uns aos outros; ao mesmo tempo, serão controlados entre si mesmos", por meio da divisão de poderes. A divisão era, pois, considerada fundamental

para garantir o equilíbrio do poder, com pesos e contrapesos (*checks and balances*) simultâneos.

A Constituição dá nome e sobrenome ao Brasil enquanto uma república federal logo em seu artigo 1º:

> "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito".

Mediante essa fórmula, o que se diz institucionalmente é que estados, municípios e Distrito Federal, por livre vontade pactuada, formam a União e constituem uma república, de modo associado e democrático.

Referências citadas:

BRASIL. **Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889**: Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm.

ELAZAR, Daniel. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

Entes federados

Ente (do latim *entis*): aquele que é, que existe. A parte de um todo, tal como o *parente,* que é parte de uma família, e assim como a *entidade* é a representação de alguém, um grupo ou coletividade. São entes federados, ou seja, partes constitutivas da federação, a União (na esfera dita *federal*), os 26 estados, o Distrito Federal (DF) e cada um dos 5.569 municípios[14].

É um erro comum dizer que há apenas três entes federados (União, estados e municípios), omitindo-se o Distrito Federal e esquecendo-se de que cada estado ou município é um ente, um parente da grande família federativa chamada Brasil.

Outro equívoco corriqueiro é se dizer que o país tem 5.570 ou 5.571 municípios. O IBGE, responsável

[14] No dia 9 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal decidiu favoravelmente pela criação do município de Boa Esperança do Norte, no Estado do Mato Grosso. https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6147127
.

por pesquisas em que aparecem 5.570 municípios (até 2023 e, desde então, 5.571), deixa claro que nesta lista estão duas unidades que não são municípios: Brasília e Fernando de Noronha.

Brasília, a capital, faz parte do DF. A Constituição veda expressamente que o DF possa se dividir em municípios. Fernando de Noronha, por sua vez, é distrito administrado pelo Estado de Pernambuco. Portanto, a conta dos 5.570 deve ter a subtração desses dois que não são e nunca foram municípios.

A Constituição torna o Brasil, de fato, um país federado ao distribuir competências (poderes) e atribuições (obrigações) entre suas unidades e garantir que elas se organizem autonomamente. Cada ente tem leis próprias, governos pŕoprios e, no caso da União e dos Estados, judiciários próprios.

A União tem competência para instituir normas gerais. A Constituição e as leis federais definem

regimes de políticas públicas, com competências e atribuições específicas dadas a cada esfera. Por exemplo, institucionalizou-se que a educação superior cabe à União; o ensino médio cabe aos estados e DF; e o ensino fundamental cabe aos municípios e DF.

São os pactos ou a falta deles que dirão as providências e as lacunas que existirão em cada área, as responsabilidades a serem assumidas especificamente por cada ente e os meios disponíveis para cumpri-las.

Usando o mesmo exemplo da educação, apesar das competências e atribuições distintas, nada impede que governos estaduais tenham universidades (com a chancela federal), que colégios de ensino médio sejam municipalizados e que escolas municipais sejam estadualizadas — desde que os governadores e prefeitos pactuem esses entendimentos.

Corriqueiramente, se ouve falar em "pacto federativo" ou em propostas por "um novo pacto

federativo". A expressão é totalmente redundante, na medida em que a palavra federalismo já quer dizer, em si, pacto (*foedus*). O que se quer (ou se deveria dizer) é a que tipo de pacto se está referindo. O pacto da educação? O da saúde? O pacto da assistência social? O que se pede é um novo federalismo ambiental? Um novo pacto da segurança pública? Um novo federalismo fiscal? Enfim, são dessas lacunas, não pactuadas ou mal pactuadas, de que se fala.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** (2019). Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf

Distrito Federal e a Capital

Uma capital (do latim *capitalis*, que por sua vez vem de *caput*, cabeça) é o centro onde as decisões de um reino ou de uma república são tomadas e onde suas maiores autoridades exercem suas funções.

O tratamento dado ao território responsável por abrigar as capitais sempre denota, muito claramente, a importância magnânima desse lugar para a organização do poder.

Por serem a sede do Estado, as capitais eram também alvos de disputas. Rebeliões que abalassem as capitais poderiam muito facilmente desestabilizar um regime. A Revolução Francesa e o desenrolar dos fatos, sobretudo em Paris, que levaram à decapitação do rei Luiz XVI, foram um claro exemplo da importância e das vulnerabilidades a que as capitais estavam sujeitas.

Não só concepções urbanas muito especiais foram desenvolvidas para transformar essas cidades em trincheiras melhor guarnecidas para defender o *status quo*. Modelos institucionais foram concebidos para tentar blindar institucionalmente as capitais, como se isso as fizesse pairar acima dos conflitos.

Capitais eminentemente político-administrativas passaram a ser uma novidade moderna adotada por muitos países. Mas, mesmo onde isso não era francamente adotado, a tentativa de neutralizar as capitais era uma regra básica.

Por exemplo, durante o Império, o Rio de Janeiro foi considerado *município neutro*, e essa era a denominação institucional da capital. Era como se a cidade fosse completamente abduzida pelo poder e não tivesse direito a ter vida própria sem que isso fosse visto como ameaça à Côrte.

A Província do Rio de Janeiro, por sua vez, tinha por capital a cidade de Niterói. A partir da Constituição

republicana de 1891, a capital passou a ser chamada de Distrito Federal, seguindo o exemplo dos Estados Unidos (cujo distrito, que abriga Washington, é chamado de Columbia) e mais exatamente o do México, que denominou sua capital como Distrito Federal de 1824 até 2016, quando esta passou a ser, oficialmente, a Cidade do México.

Um Distrito Federal é, em geral, uma unidade administrativa sem autonomia ou com autonomia muito limitada, justamente pelo fato de abrigar a capital. Distritos são, a rigor, um pequeno território administrado por alguém nomeado, e não eleito — um interventor, prefeito ou governador.

Assim foi a vida do DF durante boa parte da República. Pedro Ernesto (1884-1942) foi uma das poucas exceções, tendo sido eleito prefeito de forma indireta, pela Câmara Municipal. Seu Partido Autonomista do Distrito Federal, que congregava pessoas como Bertha Lutz, foi precursor da ideia de que o DF deveria ter plena autonomia. Por um período

muito curto, enquanto vigorou a Constituição de 1934, o DF teve Câmara de Vereadores e prefeito eleito.

Passada a ditadura de 1937 a 1945, o DF voltou a ter uma vida política restrita. Por exemplo, os habitantes do Distrito Federal elegeram 17 deputados e dois senadores para a Constituinte de 1946, mas seus prefeitos voltaram a ser nomeados.

Mesmo após a fundação de Brasília, em abril de 1960, a capital continuava sendo o Distrito Federal (e não Brasília) e não tinha autonomia. Só a partir da Constituição de 1988 que a capital passou a ser oficializada como Brasília. O Distrito Federal ganhou autonomia. Passou a dispor de Lei Orgânica; de governo próprio, com eleição de governador; e Poder Legislativo independente.

O DF continua um ente peculiar. Não é estado nem município, tendo ao mesmo tempo as funções que são dadas tanto a estados quanto a municípios. Não tem assembleia legislativa (estadual) e nem

câmara de vereadores (municipal), mas um híbrido, a Câmara Legislativa do DF.

Os próprios habitantes e agentes públicos do Distrito Federal costumam confundir DF, Brasília e o que chamam de *Plano Piloto*. Houve um governador do DF que chegou a adotar Brasília como "logomarca" sinônimo de Distrito Federal (como se isso fosse possível). A administração que cuida de Brasília ainda hoje é erroneamente chamada de Administração Regional do “Plano Piloto” [sic].

De forma correta: Brasília é a Capital da República. O Distrito Federal é o ente federativo autônomo que abriga a Capital Federal. O *plano-piloto de Brasília* (assim mesmo, com minúsculas e hífen) foi o plano que Lúcio Costa propôs, em 1957, ao concurso público aberto para escolher a melhor proposta urbanística para a construção da nova capital (Brasília). O plano piloto nunca foi topônimo (nome de um lugar). É aquilo que hoje em dia normalmente se chama *plano diretor*.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Vide especialmente o art. 4º das Disposições Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm

BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946**: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. p. 259.

BRANDI, Paulo. **Pedro Ernesto Batista**. CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, s/d. Disponível em: https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pedro-ernesto-batista

GLARE, Peter G. W. **Oxford Latin dictionary**. London: Oxford, 1982.



Poderes de Estado

PODERES DE ESTADO

Poderes são as regras que regem a atuação do Estado. São, portanto, instituições. A ideia de separar o poder em ramos, conforme funções específicas e especializadas, vem de Montesquieu (*O Espírito das Leis*, 1748). A noção tornou-se regra básica do constitucionalismo contemporâneo.

A atuação de qualquer órgão de um desses três Poderes é sintetizada pela expressão *Poder Público* (normalmente grafada no vocabulário jurídico com maiúsculas). Por exemplo, nosso artigo 5º. da Constituição diz que, para proteger direitos não amparados por *habeas corpus* ou *habeas data*[15], poderá ser concedido mandado de segurança contra

---

[15] A Constituição Federal grafa as duas expressões ora com hífen, ora sem. O artigo 5° traz *habeas-corpus* e *habeas-data* hifenizados conforme a redação jurídica mais convencional até então, enquanto, a partir do art. 102 (Seção II, *Do Supremo Tribunal Federal*), se usa a forma original da expressão latina, sem hífen e em itálico.

ilegalidade ou abuso de poder praticado por "autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público" — ou seja, pela atuação direta de agentes públicos ou terceiros no exercício de atividades autorizadas e em nome do Estado.

A Constituição, a todo o momento, diz por quem o poder público é exercido. Se por órgãos colegiados, como o Congresso e os tribunais, ou de forma unipessoal, no caso do Poder Executivo, pelo presidente da República, e pelos tribunais, quando uma decisão monocrática é dada por um juiz ou ministro de tribunal superior.

Com a palavra, Montesquieu:

"Em cada Estado existem três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo — das coisas que dependem do direito internacional — e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro, simplesmente, poder executivo do Estado.

Quando, na mesma pessoa ou num mesmo colegiado, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do

poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se uma única pessoa, ou um mesmo corpo de dirigentes, dos nobres ou do povo, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares."

(MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*)[16].

[16] Charles Louis de Secondat (1689-1755), ou barão de La Brède e de Montesquieu, filósofo do iluminismo e um dos mais influentes pensadores do constitucionalismo liberal. https://en.wikipedia.org/wiki/Montesquieu

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm

MONTESQUIEU (Charles de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu). **De l'esprit des lois**. Project Gutenberg. Disponível em: https://www.gutenberg.org/files/27573/27573-h/27573-h.htm

Pesos e contrapesos
Checks and balances

Embora a expressão *checks and balances* seja normalmente traduzida no Brasil como *freios e contrapesos*, esta é uma tradução equivocada. O correto é falar em *pesos e contrapesos*.

Afinal, *checks and balances* é uma expressão que remete à analogia do equilíbrio — no caso, equilíbrio do poder, para garantir decisões mais *ponderadas*, evitando abusos e trapaças.

A alusão que se faz é às antigas balanças, as mesmas que são o símbolo da justiça. Compostas por uma haste, um eixo e dois pratos, aquelas velhas balanças eram operadas, justamente, por meio de pesos e contrapesos.

O objeto, com sua massa, era colocado na balança, em um dos pratos, e era contrabalançado, em sua medida de peso, por um ou mais contrapesos

(*checks*), que eram justamente os mecanismos de checagem. Daí se expunha o peso, a olhos vistos, por tal mecanismo usado para induzir o equilíbrio (*balance*) e impedir atitudes *desmedidas*.

Essa analogia de *checks and balances* vem de James Madison, um dos autores do projeto da Constituição dos Estados Unidos e, por isso mesmo, considerado um dos fundadores da república naquele país. Em seus artigos para defender a ratificação do projeto de uma nova constituição, escritos juntamente com Alexander Hamilton e John Jay, entre 1787 e 1788, ele expôs essa ideia, assim como a famosa frase de que "Se todas as pessoas fossem anjos, o Estado não seria necessário".

Como as pessoas que ocupam funções de Estado também não são anjos, o poder que exercem implica em autoridade e, ao mesmo tempo, controle estrito sobre essa autoridade, para que não descambe em autoritarismo. Quem governa precisa de meios

para governar e, ao mesmo tempo, de controle para não trair os propósitos públicos do Estado.

O peso significa, para Madison, o poder. O contrapeso (*check*) significa a regra que obriga o poder ao equilíbrio (*balance*), por meio de outros poderes que se contrapõem e se verificam sistematicamente.

A expressão *freios e contrapesos* passa a noção equivocada de que o essencial são os controles, o que não é verdade. O principal é o exercício do poder, com contrapesos sob medida para impedir abusos e atingir o equilíbrio.

Com a palavra, James Madison:

"A estrutura do governo deve fornecer verificações e equilíbrios adequados entre os diferentes departamentos."[17]

"A que procedimentos devemos então recorrer finalmente para manter na prática a necessária divisão do poder entre os vários órgãos de Estado, tal como previsto na Constituição?

A única resposta que pode ser dada, considerando que qualquer dispositivo exógeno deve ser tido como

---

[17] A obra *O Federalista* (*The Federalist Papers*) é uma coletânea de artigos publicados em jornais, entre 1787 e 1788. Seus autores são Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Os artigos eram assinados sob o pseudônimo de Publius, em referência a Publius Valerius Poplicola, um dos fundadores da república romana. O propósito da obra foi defender a ratificação da proposta de constituição para os Estados Unidos, conforme o projeto aprovado em uma assembleia constituinte. Embora a Constituição dos Estados Unidos seja um documento bastante enxuto — de início, sequer havia uma declaração de direitos fundamentais, o que só veio posteriormente, com uma série de emendas -, *O Federalista* é quase um manual de instruções sobre a mesma. A obra até hoje é usada para se compreender em detalhes o "espírito" do legislador e tirar conclusões mais específicas que não estão detalhadas no texto.

inadequado, é que a deficiência deve ser suprida concebendo uma estrutura interna ao Estado de modo que suas diversas partes constitutivas tenham relações mútuas que possam servir de meios para manter uns aos outros em seus devidos lugares.

Sem pretender um aprofundamento exaustivo dessa importante ideia, esboço aqui algumas observações gerais com o intuito de lançar mais luz para permitir que se forme um julgamento mais correto dos princípios e da estrutura do Estado planejada pela assembleia constituinte[18].

A fim de estabelecer os devidos fundamentos para o exercício separado e distinto dos diferentes poderes de

---

[18] A tradução que faço do texto original de Madison desconsidera alguns usos muito específicos e datados de quando o texto foi escrito. Por exemplo, Madison usa a palavra *government* para fazer referência à organização do Estado, inclusive pela ambiguidade que havia com o termo *State*, o qual é tradicionalmente associado aos estados federados dos Estados Unidos. Madison também se vale do termo *convention*, em referência à *Constitutional Convention*, de 1787. Essa "convenção" que deu origem à Constituição dos Estados Unidos, promulgada em 1789, tem como termo homólogo e mais usual, em português do Brasil, *assembleia constituinte*.

Estado, o que até certo ponto é admitido por todos como essencial para a preservação da liberdade, é evidente que cada parte do Estado deve agir por vontade própria. Consequentemente, deve ser constituída de tal forma a que seus membros tenham um mínimo de poder de ação possível na nomeação dos membros dos demais órgãos.

Se este princípio fosse rigorosamente respeitado, seria necessário que todas as nomeações para os mais altos cargos do Executivo, Legislativo e Judiciário fossem provenientes da mesma fonte de autoridade, o povo, através de canais sem qualquer comunicação entre si.

Talvez, tal plano de construção de vários organismos estatais separados fosse menos difícil na prática do que pode parecer à primeira vista. Algumas dificuldades, porém, e alguns custos adicionais acompanhariam a sua execução.

Algumas variações do princípio, no entanto, devem ser admitidas. Na constituição dos órgãos judiciários, em

particular, pode ser inconveniente insistir ferrenhamente nesse princípio: primeiro, porque qualificações peculiares são essenciais a esses membros. A diretriz principal deve ser a de estipular o modo de escolha que melhor assegure essas qualificações. Em segundo lugar, o mandato permanente pelo qual as nomeações no judiciário são investidas fará cessar, muito rapidamente, qualquer sentimento de dependência que esses membros teriam em relação às autoridades que os nomearam.

É também evidente que os membros de cada órgão de Estado devem depender o menos possível dos demais para a remuneração que subsidia a permanência em seus cargos. Se as autoridades do executivo, ou os juízes, não fossem independentes do legislativo, nesse particular, a sua independência em todos os outros aspectos seria meramente formal.

Todavia, a grande segurança contra uma concentração gradual dos vários poderes sob um único órgão de Estado consiste em dar aos que administram cada

órgão os meios constitucionais e incentivos pessoais necessários para resistir às interferências dos demais.

A provisão para a defesa, nesse e em todos os outros casos, deve ser proporcional ao risco de ataque. A ambição deve ser posta para contrabalançar a ambição. O interesse individual deve estar ligado aos direitos constitucionais do lugar. Pode ser uma reflexão sobre a natureza humana que tais dispositivos sejam necessários para controlar os abusos do Estado. Mas o que é o próprio governo, senão a maior de todas as expressões da natureza humana?

Se todas as pessoas fossem anjos, o Estado não seria necessário. Se os anjos governassem, não seriam necessários controles externos nem internos sobre o Estado. Ao estruturar um Estado que será administrado por pessoas acima de outras pessoas, a grande dificuldade reside no seguinte: é preciso primeiro permitir que quem governa controle quem será governado. Em seguida, quem governa deve ser obrigado a controlar-se.

A soberania popular é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo. Mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções auxiliares.

Essa política de cercar, por interesses opostos e rivais, a insuficiência de melhores intenções, é verificada nos mais diferentes sistemas da atuação humana, tanto privados como públicos. Vemos isso particularmente evidente em todas as distribuições de atribuições de poder onde o objetivo constante é dividir e organizar os vários cargos de tal maneira que cada um possa exercer um controle sobre o outro — que o interesse privado de cada indivíduo possa ser um sentinela do interesse público. Essas inovações da prudência não podem ser um requisito menor na distribuição dos poderes supremos do Estado.

Primeiro: em uma república simples, todo o poder concedido pelo povo é exercido por um único governo. As usurpações são evitadas por uma divisão do Estado em órgãos distintos e separados. Os Estados Unidos são uma república composta. O poder cedido pelo

povo é primeiro dividido entre dois níveis distintos, e então a porção atribuída a cada um é subdividida entre órgãos distintos e separados. Surge daí uma dupla segurança para os direitos do povo. Os diferentes órgãos de Estado controlarão uns aos outros, ao mesmo tempo em que cada um será controlado por si mesmo.

Segundo: é de grande importância em uma república não apenas proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas também proteger uma parte da sociedade contra a injustiça de uma outra parte. Diferentes interesses existem necessariamente em diferentes classes de cidadãos. Se a maioria estiver unida por um interesse comum, os direitos da minoria estarão sob risco."

(MADISON, James. *Artigo 51*)[19].

---

[19] James Madison (1751-1836) foi um dos autores do projeto que deu origem à Constituição dos Estados Unidos. Foi o 4° presidente de seu país (1809-1817). Sua importância para a teoria política é de tal monta que o cientista político Robert Dahl qualifica o regime político de tipo americano de democracia madisoniana, especialmente pela regra dos pesos e contrapesos.

Referência citada:

MADISON, James. **Federalist nº. 51**. The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. New York Packet Friday, 8 de fevereiro de 1788. Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60.
Obs: este é um dos textos que tem sua autoria também reivindicada por Alexander Hamilton, mas em geral é atribuído a Madison.

Separação e Independência dos Poderes

Conforme o artigo 2º da Constituição, os Poderes da União "são independentes e harmônicos entre si" e são apenas três: Executivo, Legislativo e Judiciário. A independência de um Poder é portanto um conceito relacional advindo da regra de tripartição de Poderes. Eles (e apenas os três) são independentes "entre si".

A onda de se imaginar uma suposta independência de órgãos (TCU, Ministério Público, Banco Central) diante dos Poderes da República é completamente contrária à noção constitucional e à teoria política que definem o conceito de independência dos Poderes (*entre si*).

O Ministério Público, desde a Constituição de 1988 (artigo 127), foi dotado do que se chamou, no

máximo, de "independência funcional". Esse atributo jurídico foi depois estendido também à Defensoria Pública da União, pela Emenda Constitucional nº. 80 (em 2014).

No entanto, esses órgãos não só não são independentes diante dos Poderes da República como estão submetidos a múltiplos controles — de todos os Poderes — para o exercício de suas funções. Isso ocorre não porque esses órgãos de Estado não estejam ligados, direta e especificamente, a algum desses Poderes, mas porque sua atuação se submete aos mecanismos de pesos e contrapesos. Esta é uma regra da república, e não uma peculiaridade de alguns órgãos.

Os candidatos a ministro do TCU, ao cargo de Procurador-Geral da República, de chefe da Defensoria Pública da União e de presidente do Banco Central que forem indicados pelo presidente da República precisam passar por sabatina no Senado. São depois disso nomeados em diário oficial, em ato assinado pelo

presidente da República, e não por ato próprio desses órgãos.

Ministério Público e Defensoria têm sua administração garantida com recursos previstos na lei orçamentária submetida pelo presidente da República e discutida e aprovada com dotações definidas pelo Congresso. Sua atuação é autônoma, mas dependente das funções, ritos e decisões estabelecidos pelo Poder Judiciário. Um pedido de prisão ou de soltura feito pelo Ministério Público ou Defensoria só é atendido ou negado por uma decisão de um juiz. Portanto, não existe independência.

A confusão mostra a típica incompreensão de que Poderes são instituições, são as regras (incluídos os seus mecanismos de checagem), e não a estrutura do Estado. Os órgãos são estruturas criadas pelos Poderes para cumprir funções de Estado. Não se tornam um "poder" à parte, *independente* dos demais, fora de órbita.

Para que um órgão chegue a "não fazer parte" de nenhum dos Poderes (como alguns juristas apregoam erroneamente), seria preciso que essa organização não fosse sequer estatal. Não poderiam de fato ser independentes a não ser que deixassem de cumprir as funções para as quais foram criadas, previstas pela Constituição. Por isso, é um contrassenso transpor a noção de independência dos Poderes em independência de órgãos diante dos Poderes republicanos constituídos.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm

Presidencialismo

Presidência vem do latim *præsedere*, que significa preceder, sentar-se antes. O presidente, portanto, era aquele que sentava-se primeiro à mesa e agia como um mestre de cerimônias: convidava as demais pessoas a tomarem assento; abria a solenidade; informava a pauta; passava a palavra; comandava as votações; declarava as decisões e dava por encerrada a reunião.

Tal função era essencial à condução de assembleias populares e de trabalhos legislativos, mas aos poucos foi se destacando como função executiva.

No Império do Brasil, o imperador Pedro I era o presidente do Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias (que hoje são os Estados). Depois, o cargo que atualmente corresponde ao de governador deixou de ser o de procurador-geral e passou a ser o de presidente de província, com a mesma função de executor e administrador das ordens imperiais.

Mas a história das funções de um presidente mudou definitivamente a partir da experiência dos Estados Unidos da América e da criação do cargo de presidente da República, com a Constituição ratificada em 1788. Não apenas se criava um novo cargo com esse nome. A figura do presidente passava a ser responsável pelo exercício de um outro poder de Estado, com legitimidade própria, eleito de forma distinta à do Legislativo, com poder de iniciativa e veto. Nascia o que se conhece como presidencialismo.

Com isso se criou tanto um contraponto ao absolutismo monárquico quanto ao parlamentarismo republicano, no qual a chefia do Executivo é exercida por um membro do legislativo escolhido como chefe de uma coalizão governante — o chamado *gabinete*.

O Brasil tem presidentes da República desde a Proclamação, em 1889, e teve presidentes de Estados até o início da década de 1930 — foi a partir da Constituição de 1934 que se instituiu o cargo de governador de Estado.

Apesar de concentrar muitos poderes, o presidente da República não é "a maior autoridade da República" — ao contrário do que já se ouviu de um certo presidente, invocando em causa própria uma regra que simplesmente não existe.

Como não há uma hierarquia que coloque qualquer mandatário em posição superior a outro, a rigor, um presidente da República não é autoridade maior que um prefeito quanto a questões tipicamente municipais. O mesmo vale para governadores, ministros do Supremo, deputados, senadores ou mesmo vereadores. O presidente da República é a maior autoridade do Poder Executivo da União — tudo isso e nada, além disso.

Embora o artigo 84 da Constituição reserve uma série de competências a quem esteja no cargo de presidente, o real poder de um presidente varia conforme sua liderança e capacidade em chefiar o Executivo. Disso dependem suas chances de transformar seu poder de iniciativa (a prerrogativa de

propor) ou de veto em poder de agenda, ou seja, o poder de fazer prevalecer suas intenções.

Em uma república, o poder matricial — que institucionaliza todos os demais e organiza suas respectivas estruturas estatais — é, na verdade, o Poder Legislativo. A base constitutiva dessa matriz institucional é justamente a Constituição. Quando a Constituição, lei maior (*Carta Magna*), é alterada por emendas, a promulgação é feita pelo próprio Congresso, sem qualquer interferência presidencial — não há submissão à sanção ou veto.

Referências citadas:

BRASIL. **Decreto de 16 de fevereiro de 1822**: crêa o Conselho de Procuradores Geraes das Provincias do Brazil. Brasília: Câmara dos Deputados. Coleção de Leis do Império do Brasil — 1822, Página 6 Vol. 1 pt II (Publicação Original). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/anterioresa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 1891**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-anteriores/constituicao-estadual-1891/



Direitos Humanos

DIREITOS HUMANOS

A expressão *direitos humanos* tornou-se mais usual a partir da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948.

São alguns dos direitos humanos fundamentais o direito à vida, à liberdade e à igualdade perante a lei, todos eles com uma longa trajetória de lutas para que fossem garantidos a todos, e não a poucos, e com prioridade da atuação do Estado para proteger coletividades mais ameaçadas de sua violação.

Direitos humanos ou direitos fundamentais são expressões que aos poucos superaram a própria expressão *cidadania*, originária do vocábulo latino *civitas* (cidade). Originalmente, cidadania se referia a direitos que eram próprios e reconhecidos ao morador de Roma.

A Magna Carta (1215), instituída pelos ingleses para regular o poder do rei, também trazia direitos básicos da pessoa contra abusos de seu soberano. Por exemplo, o direito de não ser preso senão em razão de lei e mediante julgamento. Esse princípio de que a liberdade é a regra, e a prisão é a exceção; e de que não há crime sem lei anterior que o tipifique, tornou-se incorporado definitivamente como um direito fundamental adotado em tantos países que passou a ser considerado universal.

A Revolução Francesa (1789) celebrizou sua *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*. A distinção entre *homem* e *cidadão*, empregada pelos revolucionários franceses, deixava estampado que alguns direitos eram considerados universais. Deveriam ser atribuídos a toda e qualquer pessoa, independentemente de ter ou não cidadania francesa.

Embora esses direitos estejam condensados em nossa Constituição, sobretudo no artigo 5º, direitos fundamentais das pessoas e de coletividades estão

presentes ao longo de todo o texto constitucional, sendo por isso mesmo considerados como uma de suas cláusulas pétreas.

Quando se ouve o lugar-comum, repetido por extremistas, de que "direitos humanos é coisa de bandido", é difícil compreender de onde essas pessoas tiraram que bandidos são defensores da vida, da liberdade e da igualdade. Nunca foram. Mas fica mais fácil perceber que o ataque do extremismo não mira os bandidos, e sim, precisamente, os direitos humanos. É um ataque contra a vida, contra a liberdade e contra a igualdade.

Com a palavra, as Nações Unidas:

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948.

Preâmbulo:

"Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que mulheres e homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum,

Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser

humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão,

Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Países-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

Artigo 1

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo 2

1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

2. Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.

Artigo 3

Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo 4

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.

Artigo 5

Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

Artigo 6

Todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei.

Artigo 7

Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação

que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo 8

Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Artigo 9

Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo 10

Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Artigo 11

1.Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.

Artigo 12

Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

Artigo 13

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a esse regressar.

Artigo 14

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

2. Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Artigo 15

1. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Artigo 16

1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.

2. O casamento não será válido senão com o livre e pleno consentimento dos nubentes.

3. A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.

Artigo 17

1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo 18

Todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; esse direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença pelo ensino, pela prática, pelo culto em público ou em particular.

Artigo 19

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo 20

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica.

2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Artigo 21

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Artigo 22

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis

à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo 23

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

Artigo 24

Todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas.

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Artigo 26

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Artigo 27

1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.

2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica literária ou artística da qual seja autor.

Artigo 28

Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

Artigo 29

1. Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.

2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Artigo 30

Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer

qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos.

Referências citadas:

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Resolução 217 A III da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York: Organização das Nações Unidas, 10 de dezembro 1948. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm



Estado

ESTADO

A palavra *Estado* vem do latim *status* — estado, situação, condição. Como se viu, Maquiavel, em *O Príncipe* (1513), foi quem transportou definitivamente a noção de status para o campo político. Ele cravou a categorização que se tornaria clássica para tipificar Estados nacionais ao dizer que, até então, "todos os Estados, todos os poderes que mantiveram e mantêm governo sobre as pessoas foram e são repúblicas ou principados" (monarquias).

Desde então, *Estado* se tornou um conceito amplamente utilizado, associado à noção de exercício do poder sobre o povo de um território. E passou a ser grafado com maiúsculas para designar uma entidade política representativa, uma pessoa jurídica.

O sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) nos deu a versão contemporânea mais citada do conceito:

> "Estado é uma comunidade humana que (com êxito) reivindica o monopólio do uso legítimo da coação física num determinado território. Observe que 'território' é uma das características do Estado. Especificamente nos dias de hoje, o direito de empregar a força física é atribuído a outras organizações ou a indivíduos apenas na medida em que o Estado assim permita. O Estado é considerado a única fonte do 'direito' ao uso da violência."

Uma confusão comum é tratar Estado como sinônimo de governo. Confusão tão antiga que, pelo menos desde Jean Bodin (1530-1596), se tenta deixar claro que Estado é a organização que engloba todas as estruturas de poder, e governo é seu comando executivo.

Por exemplo, o Estado brasileiro é formado pelo conjunto dos órgãos executivos, legislativos e judiciários, dos mais diferentes âmbitos da federação — União (órgãos ditos *federais*), Estados, Municípios e Distrito Federal (sendo que estes dois últimos não têm judiciário próprio).

Portanto, o Estado brasileiro engloba prefeituras, assembleias legislativas, os tribunais de justiça, a Força Aérea Brasileira, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, os ministérios, as agências reguladoras, as polícias, o Ministério Público, a presidência da República, entre tantos outros.

Já os governos são os órgãos de caráter especificamente executivo, os quais são *chefiados* (a expressão constitucional é esta mesma) por presidentes, governadores e prefeitos, diretamente ou em delegação à sua equipe (ministros, secretários e dirigentes dos demais órgãos).

No Brasil, quem exerce o cargo de presidente da República é chefe de governo, mas apenas em âmbito federal. É um dentre vários chefes de governo de nossa federação. Prefeitos e governadores também o são, em suas respectivas unidades da federação.

Presidentes são ainda chefes de Estado, no sentido de que conduzem as relações exteriores, sob

limites impostos pela Constituição, com a fiscalização do Congresso Nacional e a eventual ação revisora do Judiciário.

O Estado se incumbe de duas atividades básicas: administração pública e regulação da atividade privada. Tal atuação recai sobre os mais variados domínios, com as chamadas *políticas públicas*.

Com a palavra, Max Weber:

"Estado é uma comunidade humana que (com êxito) reivindica o monopólio do uso legítimo da coação física num determinado território. Observe que 'território' é uma das características do Estado. Especificamente nos dias de hoje, o direito de empregar a força física é atribuído a outras organizações ou a indivíduos apenas na medida em que o Estado assim permita. O Estado é considerado a única fonte do 'direito' ao uso da violência. Portanto, *política* para nós significa lutar para partilhar o poder ou lutar para influenciar a distribuição do poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado.

Isso corresponde essencialmente ao uso mais usual. Quando uma questão é considerada uma questão, quando um ministro ou funcionário(a) é considerado *político(a)*, ou quando uma decisão é considerada *politicamente* determinada, o que sempre se pretende dizer é que os interesses na distribuição, manutenção ou transferência de poder são decisivos para

responder a essas questões e para determinar a decisão ou o espaço de atuação desse(a) funcionário(a). Quem é ativo na política luta pelo poder, seja como um meio para servir a outros objetivos, idealistas ou egoístas, seja como 'poder pelo poder', ou seja, para desfrutar do sentimento de prestígio que o poder proporciona."

"Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade reivindicada pelos poderes constituídos. Quando e por que as pessoas obedecem? Quais as justificativas internas e por que meios externos se baseia essa dominação? Em princípio, existem três justificativas internas que fundamentam a legitimidade da dominação.

Primeiro, existe a autoridade do 'ontem eterno', isto é, dos costumes sacralizados através do reconhecimento incomensuravelmente antigo e do costume de a ele se conformar. Essa é a dominação *tradicional* exercida pelo patriarca e pelo príncipe do patrimonialismo de antigamente.

Existe também a autoridade tida como dom da graça pessoal e extraordinária (carisma), a devoção e confiança absolutamente personalista em uma revelação, no heroísmo ou em outros talentos da liderança individual. Esta é a dominação *carismática* exercida por um profeta ou, no campo da política, pelo senhor da guerra escolhido, pelo governante eleito plebiscitariamente, pelo grande demagogo ou pelo líder de partido político.

Finalmente, existe a dominação em virtude da 'legalidade', em virtude da crença na validade de um estatuto jurídico e na 'competência' funcional baseada em regras criadas racionalmente. Nesse caso, espera-se obediência ao cumprimento das obrigações legais. Essa é a dominação exercida pelo moderno 'pessoal servidor do Estado' e por todos os dirigentes do Estado que, nesse caso, se assemelham a ele."

(WEBER, Max. *Economia e sociedade*).[20]

---

[20] Maximilian Karl Emil Weber (1864-1920), formado em Direito, é ainda hoje considerado um dos principais expoentes das ciências

Com a palavra, Friedrich Engels:

"O Estado, então, não é de forma alguma um poder imposto de fora à sociedade; nem é a 'realização da ideia ética', 'a imagem e a realização da razão', como sustenta Hegel.

É simplesmente um produto da sociedade num determinado estágio de evolução. É a confissão de que essa sociedade ficou irremediavelmente dividida contra si mesma, envolveu-se em contradições irreconciliáveis que é impotente para banir.

Para que essas contradições, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se aniquilem a si mesmas e à sociedade numa luta inútil, torna-se necessário um poder que esteja aparentemente acima

---

sociais, junto com Karl Marx (1818-1883) e Émile Durkheim (1858-1917).
Marianne Weber (1870-1954), filósofa e socióloga, foi uma intelectual militante da causa feminista. Primeira mulher a ser eleita para o parlamento da então República de Baden. Foi a responsável por organizar e editar a obra mais importante de Max Weber. (ZANON, Breilla Valentina Barbosa et al. **A atualidade de Max Weber e a presença de Marianne Weber**. Porto Alegre: Fundação Fênix, Centro de Estudos Europeus e Alemães, 2021).

da sociedade e tenha a função de reprimir os conflitos e manter a 'ordem'. Esse poder, fruto da sociedade, mas assumindo supremacia sobre ela e tornando-se cada vez mais divorciado dela, é o Estado."

"Em segundo lugar, o Estado criou um poder público de coerção que já não coincidia com a antiga população auto-organizada e armada. Este poder especial de coerção é necessário porque um exército popular auto-organizado tornou-se impossível desde que ocorreu a divisão da sociedade em classes.

Afinal, agora, escravos pertenciam à sociedade. Os 90 mil cidadãos de Atenas formavam apenas uma classe privilegiada se comparada com os 365 mil escravos. O exército popular da democracia ateniense era um poder público aristocrático destinado a reprimir os escravos. Mas vimos que uma força policial também se tornou necessária para manter a ordem entre os próprios cidadãos.

Este poder público de coerção existe em todos os Estados. Não é composto apenas por agentes armados, mas também possui objetos como prisões e casas de detenção, que eram desconhecidos da sociedade gentílica."

"Para manter esse poder público, tornam-se necessárias as contribuições dos cidadãos – impostos. Estes eram absolutamente desconhecidos na sociedade gentílica, mas, hoje, temos plena medida do que eles significam.

À medida que a civilização avança, esses impostos já não são suficientes para cobrir as despesas públicas. O Estado faz projetos de futuro, contrai empréstimos, dívidas públicas. A velha Europa pode contar uma história sobre eles.

O respeito livre e voluntário que era concedido aos órgãos do gentilismo já não os satisfaz, mesmo que o tenham. Como representantes de um poder divorciado da sociedade, eles passam a impor o respeito por meio

de leis excepcionais que os tornam especialmente sagrados e invioláveis.

O menor funcionário policial do Estado civilizado tem mais 'autoridade' do que todos os órgãos do gentilismo juntos. Mas o mais poderoso príncipe e o maior estadista ou general da civilização podem olhar com inveja para a estima espontânea e indiscutível que era privilégio do mais humilde *sachem*[21] gentílico.

Um está no meio da sociedade. O outro é forçado a assumir uma posição fora e acima dela. O Estado é o resultado do desejo de reprimir os conflitos de classe. Mas, tendo surgido no meio desses conflitos, é regra geral do Estado que a classe econômica mais poderosa, pela força da sua supremacia econômica, se torne também a classe politicamente dominante e adquira assim novos meios de subjugar e explorar as multidões de oprimidos.

---

[21] O *sachem* era um chefe, em tempo de paz, dos iroqueses, povo indígena da região dos Grandes Lagos, entre Canadá e Estados Unidos. Engels se baseia aqui nos estudos pioneiros de Lewis Henry Morgan.

O Estado antigo era, portanto, o estado dos proprietários de escravos com o propósito de mantê-los sob controle. O Estado feudal era o órgão da nobreza para oprimir servos e agricultores dependentes.

O Estado representativo moderno é a ferramenta dos capitalistas que exploram o trabalho assalariado. Em certos períodos, ocorre excepcionalmente que as classes em luta se equilibram de tal forma que o poder público ganha um certo grau de independência, colocando-se como mediador entre elas.

A monarquia absoluta dos séculos XVII e XVIII estava nessa posição, equilibrando os nobres e os burgueses uns contra os outros. O mesmo aconteceu com o bonapartismo do Primeiro e, ainda mais, do Segundo Império, jogando o proletariado contra a burguesia, e vice-versa.

O mais recente desempenho deste tipo, em que governantes e governados parecem igualmente

ridículos, é o novo império alemão do padrão bismarckiano, em que capitalistas e trabalhadores são jogados uns contra os outros e ambos são enganados em benefício dos decadentes latifundiários plantadores de repolho[22]."

"Na maioria dos Estados históricos, os direitos dos cidadãos são diferenciados de acordo com a sua riqueza. Isto é uma confirmação direta do fato de que o Estado está organizado para a proteção dos proprietários contra as classes despossuídas de propriedade."

"Na forma mais elevada de Estado, a república democrática[...], a riqueza exerce o seu poder indiretamente, mas de forma ainda mais segura. Isso é feito em parte sob a forma de corrupção direta de funcionários, segundo o tipo clássico dos Estados

---

[22] A expressão *cabbage-junkers* é de Marx e mostra o quanto improdutivos e atrasados eram os latifundiários alemães. O repolho é tradicionalmente um alimento básico da culinária alemã. A expressão quer expressar essa letargia desses grandes fazendeiros incapazes de produzir algo além do básico.

Unidos, ou sob a forma de uma aliança entre o governo e os banqueiros, que se estabelece ainda mais facilmente quando a dívida pública aumenta e quando as empresas se concentram e detêm não apenas os meios de transporte, mas também a própria produção, tendo a bolsa de valores como centro.

"O Estado, então, não existiu desde toda a eternidade. Houve sociedades sem ele, que não tinham ideia de qualquer Estado ou poder público. Numa certa fase do desenvolvimento econômico, que foi necessariamente acompanhado por uma divisão da sociedade em classes, o Estado tornou-se o resultado inevitável dessa divisão."

(ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*).[23]

---

[23] Friedrich Engels (1820-1895), filósofo, historiador e industrial alemão, foi o principal parceiro intelectual de Karl Marx, coautor do *Manifesto do Partido Comunista*, entre outras obras, e responsável por formulações essenciais do marxismo clássico.

Com a palavra, Hanna Pitkin:

"A mais antiga aplicação que conheço do substantivo *representante* a um membro do Parlamento ocorre em 1651, quando Isaac Pennington, o Jovem, escreve:

> 'O direito fundamental, segurança e liberdade do Povo e que emana do próprio Povo e, de forma derivada, do Parlamento, nos substitutos ou nos representantes do povo'...

O substantivo é aplicado deste modo, com freqüência crescente, nos parlamentos do Protetorado[24], até que finalmente esse se torna o principal significado do substantivo e vários termos alternativos se tornam obsoletos.

Mas 1651 também é o ano em que Hobbes publicou o *Leviatã*, o primeiro exame da idéia de representação na teoria política. Duas vezes antes, em 1640 e em 1642, Hobbes tinha concluído argumentos

---

[24] O Protectorado foi o regime político que aboliu a monarquia na Inglaterra, Escócia e Irlanda (atual Reino Unido). No lugar do rei, quem passou a ser o governante foi um Lorde Protetor da Comunidade da Inglaterra, Escócia e Irlanda – no caso, Oliver Cromwell (1599-1658).

semelhantes àqueles do *Leviatã*, derivando a soberania e a obrigação política de um contrato social celebrado num estado de natureza[25] anterior. De alguma maneira, na década seguinte, e em meio à turbulência semântica na família *represent-*[26], Hobbes vislumbrou uma forma brilhante de aplicar a palavra *representação* ao seu argumento.

No Leviatã, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da iniciativa legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe uma delegação para agir em nome de outra pessoa, que fica então vinculada, pela atuação do representante, como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser 'limitada', sendo autorizadas apenas algumas ações específicas e sob restrições definidas, ou pode ser 'ilimitada'.

---

[25] Estado de natureza é denominado por Hobbes, genericamente, como o momento anterior ao aparecimento do Estado como organização política.
[26] Pitkin e refere à família de palavras derivadas do radical *represent-*.

O último tipo dá lugar à soberania:

> 'Diz-se que uma república (*commonwealth*) se institui quando uma multidão de pessoas concorda e pactua, cada qual com os demais, que determinada pessoa ou assembleia deve receber da maioria o direito de se apresentar como a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos do representante ou da assembleia, como se fossem seus próprios.'

Essa ação solda a multidão de indivíduos em um único e duradouro todo, "a pessoa de todos". O soberano representa aquela pessoa singular, pública; na verdade, é porque ele a representa que ela pode ser considerada uma unidade.

Pela definição formalista de Hobbes, ao ser autorizado, o representante adquire novos direitos e poderes; o representado adquire apenas novas obrigações. Mas à medida que o termo se aplicava à agência individual, no uso comum daquele tempo, ele certamente já incluía implicações de algumas obrigações ou padrões,

restringindo o que o representante como tal deveria fazer e como a atividade de representar deveria ser conduzida".

"Ao chamar o soberano de representante, Hobbes constantemente sugere que o soberano fará o que se espera que os representantes façam, não apenas o que lhe satisfaz. No entanto, a definição formal assegura que essa expectativa nunca pode ser invocada para criticar o soberano ou resistir a ele por não representar seus súditos como deveria. Na verdade, na definição explícita, não existe algo como um (não) representar *como se deveria*.

Embora o desenvolvimento etimológico do conceito moderno de representação, ao menos em seus aspectos politicamente significativos, estivesse essencialmente acabado antes do final do século 18, seu desenvolvimento na teoria política mal tinha começado.

Na teoria política, sua elaboração continuou contra o pano de fundo das grandes revoluções democráticas do final do século 18 e depois das prolongadas lutas políticas e institucionais do século 19: o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas. Essas lutas políticas precipitaram um corpo considerável de literatura, sistematizada de tempos em tempos, enriquecida e redirecionada pela teoria política."

(PITKIN, Hanna. *Representação: palavras, instituições e idéias*).[27]

---

[27] Hanna Fenichel Pitkin (1931-2023) foi uma cientista política, professora na Universidade da Califórnia (Berkeley) e citada principalmente por seu livro, *O Conceito de Representação*, de 1967.

Referências citadas:

BODIN, Jean. **De la république**. Disponível em: https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10192720?page=1

ENGELS, Friedrich. **The origin of the family, private property and the state**. The Project Gutenberg. Disponível em: https://www.gutenberg.org/cache/epub/33111/pg33111-images.html

GLARE, Peter G. W. **Oxford Latin dictionary**. London: Oxford, 1982.

MACHIAVELLI, Nicolo. **The prince**. The Project Gutenberg eBook of The Prince. Disponível em: https://www.gutenberg.org/files/1232/1232-h/1232-h.htm#chap01

PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**. 2006, n.67, pp.15-47. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/pSDrmVSqRqggw7GXhxBjCgG/?lang=pt

WEBER, Max e WEBER, Marianne. **Economy and society**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019.

WEBER, Max e WEBER, Marianne. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max e WEBER, Marianne. **Economy and society**: An outline of interpretive sociology. University of California press, 1978. Disponível em: https://archive.org/details/MaxWeberEconomyAndSociety

Administração pública e regulação da atuação do setor privado

O Estado administra tudo aquilo que faz diretamente, com meios próprios: seus servidores, recursos financeiros e físicos ou pela contratação do serviço de terceiros.

Regulação é tudo aquilo que o Estado não faz por conta própria, mas atribui ou permite de ser realizado por empresas ou agentes privados.

O Estado, portanto, administra e também regula. Tudo o que o Estado administra é feito pela atuação de órgãos públicos, com base no direito administrativo e com orçamento público. Na Constituição, os meios que garantem que haja administração pública são dados pelo Título VI, que trata da tributação e do orçamento.

Tudo aquilo que se faz em matéria regulatória se dá com base em legislação específica e pelas

normas expedidas por agências reguladoras. O Título VII da Constituição, que cuida da ordem econômica e financeira, estabelece as grandes linhas de regulação sobre a política urbana; a política agrícola, fundiária e de reforma agrária; e a organização do sistema financeiro nacional. O título VIII também traz diretrizes regulatórias, mas para a ordem social.

Com a palavra, Max Weber:

"No Estado moderno, o domínio efetivo não se manifesta em discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no dia a dia da administração.

Encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil, pois também o oficial do alto escalão militar moderno dirige as batalhas a partir de um escritório."

"A administração racional tem como características fundamentais:

1. Um governo baseado em regras para a condução sistemática das funções oficiais internas a partir de:

2. Uma esfera de competência que abrange

   a) uma separação substantiva das obrigações de acordo com uma divisão do trabalho;

   b) uma distribuição de tarefas pelos devidos poderes de comando e;

c) a precisa delimitação dos meios de coação que serão provavelmente exigidos e das condições de seu uso.

Uma operação assim ordenada é o que se chama de *autoridade pública* (*behörde*)."

"3. O princípio da hierarquia administrativa (*amtshierarchie*), segundo o qual o ordenamento de instâncias permanentes de supervisão para cada autoridade pública permite também o direito de recorrer de uma decisão ou de se fazer registro de queixa de subordinados em relação aos atos de seus superiores".

"4. *Regras* processuais, que podem ser a) regras técnicas ou b) normas. Em ambos os casos, sua aplicação requer treinamento especializado para sua aplicação racional completa. Assim sendo, a incorporação de alguém nos quadros de uma organização administrativa está normalmente aberta apenas a quem pode certificar que recebeu essa formação especializada e está qualificado.

Apenas essa pessoa está apta a ser nomeada como funcionária. O pessoal administrativo típico dessas organizações racionais é composto por funcionários, sejam eles políticos, eclesiásticos, empresariais (especialmente capitalistas) ou de qualquer outra forma de organização.

Racionalmente, existe um princípio de total separação entre o quadro administrativo dos meios de administração e produção. Os funcionários em geral, escriturários, servidores administrativos, não são detentores dos meios materiais de administração e produção. Tais meios são fornecidos a eles, de forma física ou em dinheiro, e eles tornam-se responsáveis por prestar contas de seu uso."

"6. Onde existe plena racionalidade, não há apropriação da função pública pelo seu titular do cargo. Quando é criado um 'direito a um cargo' (como acontece, por exemplo, com os juízes, e hoje em dia em uma proporção crescente de funcionários e mesmo de prestadores de serviços), isso não tem

normalmente a finalidade a apropriação da função pelo detentor do cargo, mas sim garantir o caráter puramente substantivo e 'independente' do trabalho realizado naquele cargo, de modo que esteja submetido a normas.

7. O princípio de que todo o trabalho administrativo é feito por escrito está mantido mesmo quando a discussão oral é a regra geral, ou mesmo uma exigência, pelo menos para a discussão preliminar e submissão de propostas, e para as decisões finais. As disposições e instruções são feitas por escrito. Reunidas, a produção de papéis e seu encaminhamento processual por parte dos funcionários tornam o escritório o ponto focal da atividade levada a cabo por qualquer organização moderna."

"8. [...] a regra é, principalmente, administração."

(WEBER, Max. *Economia e Sociedade*).

Referências citadas:

BRASIL, Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

WEBER, Max e WEBER, Marianne. **Economy and society**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019.

WEBER, Max e WEBER, Marianne. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max e WEBER, Marianne. **Economy and society**: An outline of interpretive sociology. University of California press, 1978. Disponível em: https://archive.org/details/MaxWeberEconomyAndSociety

Governo, governabilidade, governança e gestão

Governar (do grego *κυβερνώ*) significa guiar, dar rumo a uma embarcação, comandar. Governo, governabilidade, governança e governar são todos vocábulos com essa origem comum.

No âmbito do Estado, o *governo* é quem exerce o Poder Executivo: presidentes, governadores e prefeitos, com o auxílio de ministros e secretários.

Governabilidade é a condição alcançada por um governo que consegue transformar seu poder de iniciativa (poder de propor) em poder de agenda (poder de decidir prioritariamente), com elevada taxa de aprovação de suas propostas.

O presidente da República (artigo 84 da Constituição) tem o poder de iniciar o processo legislativo, ou seja, apresentar projetos ao Congresso. Em várias questões, só ele pode iniciar esse processo.

Por exemplo, é ele quem pode enviar projetos de planos plurianuais, de leis de diretrizes orçamentárias e de leis orçamentárias anuais.

O presidente tem ainda poder de decreto, ou seja, pode baixar atos unilaterais de vigência imediata, como decretos que regulamentam leis já aprovadas e medidas provisórias.

Quando ocorre de o chefe do Poder Executivo não dispor de maioria no Legislativo, a literatura de ciência política costuma usar a expressão *governo dividido*.

Nesse caso, podem ocorrer três gradações de problemas de governabilidade: i) a baixa governabilidade, quando o governo propõe pouco e aprova pouco; ii) a crise de governabilidade, quando o governo não aprova nada, havendo uma situação de paralisia decisória; iii) a ingovernabilidade, quando o governo perde totalmente o controle da agenda e é contrariado em seu projeto, sendo atropelado por

iniciativas que lhe são contrárias e difíceis de serem executadas — nessa situação, o governo, na prática, deixa governar.

Governança é a maneira como uma organização estrutura suas competências e atribuições para cumprir seus propósitos. As competências definem quem pode decidir sobre o quê. As atribuições estabelecem quem faz o quê. Frederickson reforça justamente essa ideia de governança como *jurisdição* — quem tem poderes de decidir e quem tem a obrigação de fazer.

As diferentes maneiras como competências e atribuições estão dispostas e relacionadas dão origem ao que se conhece como *modelos de governança*: centralizada ou descentralizada; concentrada (direta) ou desconcentrada (delegada a alguém); hierárquica ou em rede; insulada (fechada) ou participativa (aberta).

A confusão mais comum que se faz é entre governança e *gestão*. Gerir (do latim *gerere* — da mesma forma como *gestare* — significa *carregar*) diz respeito à maneira como insumos são usados em processos para gerar produtos, resultados e, no longo prazo, impactos.

Por exemplo, se há pessoas erradas (inábeis, que não sabem o que fazem) no lugar errado (em cargos que exigem qualificação), este não é um problema de gestão, mas de governança. Os problemas de gestão serão consequência de um problema anterior de governança. Não saber analisar, decidir, comandar, coordenar, são problemas de governança. Não saber usar bem os recursos que se tem à mão é um problema de gestão.

Referências citadas:

FREDERICKSON, H. George. Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GLARE, Peter G. W. **Oxford Latin dictionary**. London: Oxford, 1982.

LASSANCE, Antonio. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional nº 8**, Brasília: julho — dezembro 2015, pp. 39-44. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/160218_boletim_analisepolitico_08_cap6.pdf

Órgãos do Poder Legislativo

O Poder Legislativo é exercido no Brasil, em âmbito Federal, pelo Congresso Nacional, em processos decisórios separados, por meio de dois órgãos (ou Casas, como também se costuma chamar): a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (art. 44 da Constituição).

Deputados e senadores são atores políticos eleitos. Por terem funções de Estado, são agentes públicos. Quando esses parlamentares se congregam (daí a origem da palavra *congresso*), tem-se a sessão do Congresso Nacional.

Processo legislativo é a apresentação e tramitação de projetos de lei ou de emenda à Constituição. Esse processo pode se iniciar em qualquer das duas Casas. Afinal, tanto deputadas e deputados quanto senadoras e senadores podem apresentar projetos. Pela regra dos pesos e contrapesos, os projetos são votados separadamente,

em cada Casa e, se houver modificação, voltam para votação final na Casa de origem do projeto.

Se aprovados, seguem para sanção ou veto do presidente da República (outra vez, o mecanismo de pesos e contrapesos) e, se sofrerem vetos, de novo voltam para apreciação do Congresso — portanto, em sessão conjunta de deputadas(os) e senadoras(es).

Não são submetidas a sanções presidenciais as emendas constitucionais, que são promulgadas diretamente pelo próprio Congresso, e os decretos legislativos e resoluções. As leis delegadas e a lei de conversão de medida provisória que não tenha sofrido alteração também dispensam sanção ou veto presidencial.

Quando um projeto é enviado por iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal ou dos tribunais superiores, sua entrada se dá obrigatoriamente pela Câmara dos Deputados (art. 64 da Constituição).

Podem apresentar projetos, além desses já citados, o Procurador-Geral da República e qualquer cidadã ou cidadão, na forma de projeto de iniciativa popular.

Nas esferas estadual, municipal e do Distrito Federal, o Poder Legislativo é exercido, respectivamente, por assembleias legislativas, câmaras de vereadores e pela Câmara Legislativa do DF.

É bom lembrar que os tribunais de contas são órgãos do Poder Legislativo, mas não são órgãos do Congresso e nem das assembleias legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do DF.

Os tribunais de contas têm função de auxiliar o controle externo, que é exercido pelo Congresso Nacional (conforme diz expressamente o artigo 71 da Constituição). São órgãos autônomos (gozam de autonomia funcional, administrativa e financeira), mas não são independentes.

A Lei Complementar 101/2000 (conhecida como lei de responsabilidade fiscal), em seu artigo 20, também trata o Tribunal de Contas da União como órgão do Poder Legislativo, ao incluí-lo no limite específico de despesa com pessoal daquele Poder.

A autonomia dos tribunais de contas é similar àquela do Ministério Público, em relação ao Poder Executivo, ou das universidades públicas, que também são autônomas.

Há um Tribunal de Contas da União (TCU), um Tribunal de Contas do DF, 26 tribunais de contas estaduais e apenas dois tribunais de contas municipais, nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. **Lei Complementar 101/2000**: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

Órgãos do Poder Executivo

O Poder Executivo, em âmbito federal, é exercido pelo presidente da República. Esse é um poder unipessoal, exercido exclusivamente pelo agente público eleito para o cargo de presidente. Ministros são seus auxiliares.

A presidência da República, ao contrário do que costumava dizer um ex-presidente, não é uma instituição. É o órgão que abriga administrativamente o presidente para que esse exerça suas funções. E quem exerce o Poder Executivo não é a Presidência da República, e sim o presidente.

Por isso, há uma incorreção na emenda constitucional que produziu o artigo 50, ao dizer que a Câmara, o Senado Federal ou suas Comissões podem convocar "quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República" para prestar informações (redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994). Aliás, esta é

a única vez em que a expressão *Presidência da República* aparece na Constituição.

Na verdade, os agentes públicos titulares desses órgãos são subordinados ao presidente da República. É o presidente quem nomeia ou demite, e não a Presidência. A subordinação não é ao órgão, mas à autoridade do presidente. É uma subordinação dos agentes a um superior hierárquico — no caso, o presidente da República, e não à Presidência.

Da mesma forma, em âmbito estadual e do DF, o Poder Executivo é exercido por governadores, e não pelos governos estaduais, e, em âmbito municipal, por prefeitos, e não por prefeituras. Governos estaduais e prefeituras são os órgãos públicos responsáveis por definir políticas e implementar programas sob a liderança dessas autoridades.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Congresso Nacional, 1988.
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Órgãos do Poder Judiciário

O Poder Judiciário é exercido por juízes, em varas e juizados (a chamada primeira instância), desembargadores (em órgãos colegiados de segunda instância) e ministros, nos tribunais superiores e no Supremo Tribunal Federal. Suas decisões podem ser monocráticas (dadas por um único magistrado) ou colegiadas, quando adotadas pelos órgãos colegiados, em maioria de votos.

São órgãos do Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (veja que os juízes, conforme o art. 92 da Constituição, são considerados como órgãos do Judiciário), os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Existem ainda o Conselho

da Justiça Federal e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), que são órgãos de supervisão da gestão administrativa e orçamentária.

O Brasil segue, desde o início da República, o modelo de judiciário dual: os órgãos judiciários são organizados pela União ou pelos estados. Não existe judiciário municipal.

Mesmo o Distrito Federal e os Territórios têm seu judiciário organizado pela União (art. 21, inciso XIII da Constituição). Está errada, portanto, a informação da página do STF (*Sistema Judiciário Brasileiro: organização e competências*) que diz: "A organização da Justiça Estadual... é de competência de cada um dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, onde se localiza a capital do país."

Territórios, diga-se de passagem, são uma figura jurídica que existe como uma espécie de "carta na manga". Os três últimos territórios tornaram-se estados (Amapá e Roraima) e distrito estadual

(Fernando de Noronha). Hoje, os territórios permanecem como um dispositivo previsto, mas não aplicado.

Uma confusão comum é considerar o Ministério Público (da União, do Distrito Federal e Territórios, e dos Estados), a Advocacia-Geral (da União, do DF dos Estados, as procuradorias-gerais) e a Defensoria Pública (da União, do DF e dos Estados) como órgãos do Poder Judiciário.

Embora tenham funções judiciárias, esses são órgãos ligados ao Poder Executivo, assim como as polícias também são órgãos do Poder Executivo com funções judiciárias — desde a investigação até a execução da sentença proclamada e ordenada pela autoridade judicial.

O MPU, a AGU e a DPU não são órgãos de julgamento, e sim de proposição de ações judiciais de promotoria (acusação) ou defesa judicial. São órgãos que provocam o Judiciário a agir ou respondem a

ações impetradas perante aquele Poder. Se não fosse assim e, ao contrário, o Poder Judiciário cumprisse funções de promotoria ou de defesa de quem quer que fosse, ele descumpriria seu dever de imparcialidade.

O MPU, a AGU e a DPU são órgãos chefiados por agentes públicos nomeados pelo Presidente da República. A organização do Ministério Público, da AGU e da Defensoria Pública da União é de iniciativa privativa do presidente da República (parágrafo 1º. do art. 61 da Constituição).

O presidente da República pode inclusive delegar atribuições ao Procurador-Geral ou ao Advogado-Geral da União (parágrafo único do art. 84, inciso XXVIII). No caso da AGU, esta atribuição está explícita como a de exercer "atividade de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo" (artigo 131 da Constituição).

A função de advocacia-geral dos Estados e do DF é exercida por uma Procuradoria-Geral. Cabe o alerta de que ela não deve ser confundida (como é frequente) com a Procuradoria-Geral de Justiça de cada Estado, ou seja, o MP estadual. Há no Brasil, como lembra Alexandre Cunha, 28 MPs, advocacias ou procuradorias-gerais e defensorias públicas: as federais, a do DF e as de cada um dos 26 estados.

Referências citadas:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Sistema Judiciário Brasileiro**: organização e competências. Brasília: STF. Disponível em http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=169462&caixaBusca=N. O texto reproduzido pelo STF cita como fonte o livro "O Judiciário ao Alcance de Todos: noções básicas de juridiquês", produzido pela Associação Nacional dos Magistrados Brasileiros (AMB).

CUNHA, Alexandre dos Santos. Public Defenders' Offices. **Indiana Journal of Global Legal Studies** 27, no. 1 (2020): 273-287. Disponível em https://www.jstor.org/stable/10.2979/indjglolegstu.27.1.0273



Políticas públicas

POLÍTICAS PÚBLICAS

O que é uma política pública? O que é um programa governamental? O que são ações e projetos? O que esses conceitos têm de distinto e em comum e por que não se deve usá-los indistintamente?

Política pública é um conceito que se tornou comum a partir da disseminação da literatura da chamada *ciência da política* (*policy science*). Em português, uma razão a mais ajudou a popularizar o uso da expressão *política pública* (*public policy*). Ao contrário do inglês, que diferencia *politics* (a política entendida como processo de discussão e deliberação ou, *stricto sensu*, a disputa entre partidos pela preferência do eleitorado) de *policy* (a concepção e estratégia institucionalizadas que orientam a solução de um problema coletivo), na língua portuguesa, *política* pode significar tanto uma coisa quanto a outra.

Por isso, empregar a expressão *política pública* tornou-se útil para evitar que essa ambivalência se torne ambiguidade.

O termo comum (*política*) tem a etimologia derivada do grego *polis*, a comunidade ou sociedade. A política era definida pela *politeia* (*πολιτεία*), a reunião da comunidade em assembleia para discutir e tomar decisão sobre assuntos públicos, coletivos. Era sua forma de governo. A política pública era justamente o resultado dessas discussões e decisões tomadas pelo corpo político de uma *politeia*.

Até mesmo a palavra *polícia* tem parentesco com *polis*, pois se espera que as decisões da *politeia* se tornem regras; que as regras sejam cumpridas e, se não o forem, que haja consequências, inclusive punições. As regras, quando legítimas, são imposições válidas. Para tanto, é preciso *policiar* se há respeito às regras estabelecidas. Quando não são cumpridas, alguém com *poder de polícia* é *delegado* para que se

faça cumprir. Esse agente com tal delegação deve tomar as providências cabíveis e autorizadas.

Políticas públicas são, portanto, as soluções institucionalizadas (regras) para resolver problemas coletivos que exigem a intervenção do Estado. Se algo é uma política, significa dizer que há um problema prioritário escolhido para ser resolvido e, por trás desse problema, há o interesse de algum público que motivou uma providência. Daí a ideia de *interesse público*, o interesse da coletividade que motiva a busca de uma solução. Esse grupo ou coletividade foi escolhido para ser atendido em seu interesse, por alguma razão aceita pela maioria, por isso ser considerado legítimo.

Na política, uma proposta de intervenção se apresenta como solução razoável e legítima de atuação do Estado quando se justificam seus fundamentos e motivações. Ao fazer isso, imediatamente levantam-se expectativas, apostas sobre os benefícios a serem atingidos. Tudo fica mais

palpável na medida em que a política ganha corpo por meio de programas que entregam produtos. Esses produtos, espera-se, vão contribuir para alcançar resultados, no médio prazo. No longo prazo, a consolidação dos resultados gera transformações que podem ser chamadas de impactos. É com tais expectativas lançadas ao público que a atuação do Estado será julgada como eficaz ou ineficaz, efetiva ou inefetiva. É essa lógica que anima o debate público mais frutífero sobre as políticas públicas.

Em suma, política pública é a arquitetura, a concepção, a grande teoria sobre que problema escolher, que estratégia de intervenção preconizar, que público priorizar, que mudanças ou grandes transformações se podem vislumbrar e antecipar. A institucionalização da política exige governabilidade. Depende de que alguém exerça seu poder de iniciativa e demonstre capacidade de liderar, legitimar e aprovar uma proposta para, depois de institucionalizada, ser capaz de concretizá-la.

Programas e ações governamentais

Se a política é a arquitetura, o programa é a engenharia para a solução de problemas coletivos. A ação é a obra, a materialização dessa solução. Se a política é a concepção, o programa é a programação, o planejamento dos meios e o cronograma de implementação. A ação é a realização.

Se a política é a estratégia, o programa é a tática. A ação é a operação. A política é o regulamento e o prêmio do campeonato, a conquista a ser almejada. O programa é o treinamento, a organização do time para entrar em campo. A ação é o jogo, a tomada de iniciativa e a resposta imediata às investidas adversárias. A política é o enredo que orienta tanto o samba enredo—a narrativa que a escola vai contar ao público—quanto a criação carnavalesca das fantasias e alegorias. O programa é a escola de samba, sua quadra e galpões, seu grupo de dirigentes, o(a) carnavalesco(a), puxadores(as), suas

alas, seus carros alegóricos, o corpo musical e passistas. A ação é o desfile.

Enquanto a política requer governabilidade, o programa é o espaço da governança. É onde se definem, para a implementação, as competências e atribuições. A governança estabelece quem pode decidir o quê (as competências) e quem faz o quê (as atribuições) depois que a decisão for tomada.

Por sua vez, a ação é o lugar da gestão. É quando se reúnem os insumos que são utilizados em processos, os quais entregam produtos e serviços. Casas, livros didáticos, transferência financeira para famílias de baixa renda, consultas e exames médicos são produtos.

O que se quer de cada programa são resultados. Urbanização, alfabetização, superação da pobreza, prevenção e tratamento de doenças são resultados. A política, a seu turno, deve gerar impactos. Melhoria das condições de vida nas cidades,

escolarização e formação para a cidadania, redução da desigualdade, promoção da saúde e elevação da expectativa de vida são impactos medidos por indicadores.

A política, ao propor uma estratégia de intervenção sobre um problema, já antecipa (ou deveria) quais devem ser seus programas. Problemas complexos são multifacetados. Um mesmo problema ocorre em uma variedade de tipos e cada qual tem diferentes causas. Isso implica que cada política tenha mais de um programa, de modo a cercar essas diferentes causas.

Quando criados, os programas precisam descer ao nível de detalhe necessário para a implementação, por meio de ações. Daí entram os projetos, que são a projeção das ações no tempo, no espaço e para um público muito bem especificado e mapeado. É a chamada projetação (sim, o termo existe, devidamente dicionarizado). Por isso, a política nasce com a concepção de um plano estratégico. O

programa se estrutura com o planejamento de implementação da estratégia da política. As ações são previstas mediante projetos.

Contudo, não há política sem programa. Política sem programa não é política, é mera carta de intenções. A política começa como uma concepção, mas só ganha vida quando há programas com pessoal, orçamento e planejamento com a previsão de ações, de acordo com um calendário. No entanto, é importante destacar: política não é programa e programa não é ação. São dimensões diferentes, embora intimamente conectadas. O alerta é útil para se evitar algumas definições mais tradicionais, largamente reproduzidas em manuais de políticas públicas e que, na verdade, trazem um não-conceito, uma indefinição.

Por exemplo, o conceito mais famoso de política, ainda em voga, é de Thomas Dye, em seu manual de 1972, segundo o qual política pública é "tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou deixar

de fazer". O problema é que o próprio Dye, poucas páginas depois dessa (in)definição clássica, confessa que seu livro "desencorajava discussões acadêmicas em torno de uma definição de política pública" que fosse mais precisa. Para ele, políticas e programas podem e devem ser tratados como sinônimos, com diferenças meramente de escala. Porém, ao contrário do que Dye afirma, a maneira como as políticas são concebidas, os programas são estruturados e as ações são realizadas diferem em gênero, número e grau. São coisas absolutamente diferentes.

Uma política proporciona a institucionalização de uma teoria da mudança para que um problema encontre uma solução. Ela é a concepção de uma estratégia de intervenção oficializada pelo Estado e capaz de levantar uma expectativa convincente de resultados e impactos.

Programa é a modelagem da política conforme uma programação ou teoria do programa. As ações são a operacionalização final, o desenlace na ponta,

seguindo uma teoria da ação, um passo a passo. As ações entregam produtos e serviços de um programa, o que materializa a política. Os programas geram resultados que induzem impactos das políticas.

As ações ocorrem no curto prazo, no dia a dia. Os programas são de médio prazo. Têm normalmente a duração de um ou dois mandatos, se o governo é reeleito; ou podem ser desmanteladas, quando governos de oposição assumem o comando do Poder Executivo e propõem uma nova arquitetura de políticas.

As políticas, para alcançarem impactos, precisam sustentar programas e ações no longo prazo, pois problemas complexos e multifacetados dependem de soluções resilientes, que não podem ser descontinuadas antes de serem aprimoradas. Pelo contrário, precisam de tempo de maturação para demonstrarem do que são capazes. No entanto, quando as políticas são inefetivas, é preciso avaliar

onde está a origem da falta de solução para aqueles problemas que justificaram sua criação.

Dessa maneira, política, programa e ação podem ser conceituados de forma mais apropriada para que se saiba o que cada qual significa, distintamente. Ao mesmo tempo, a diferença desses termos entre si deve ser capaz de tecer um fio lógico que relacione política→programa→ação e facilite a análise de seus fundamentos e a viabilidade de suas expectativas. Essa é a base teórico-conceitual para que a avaliação sobre as políticas e seus programas extraia as razões para cada qual existir e as justificativas para serem expandidos ou descontinuados.

Agenda de política pública

Uma agenda é uma questão em pauta para a discussão e deliberação pelo Estado, por meio de seu sistema político ou judicial. Note: a agenda não é simplesmente um tema (por exemplo, educação); não é apenas um problema (ex.: o baixo pagamento de salários ao professorado); e não é apenas o debate em busca de uma solução (ex: a elevação ou não do piso salarial nacional dessa categoria). A morte de milhares de pessoas em acidentes de trânsito é um problema, mas ainda não é uma agenda. Um artigo ou a entrevista de uma especialista em saúde, em um veículo de grande audiência, ainda não é uma agenda. O discurso de um prefeito ou governador pode ser uma conclamação, talvez até uma posição contrária à formação de uma agenda. A coleta de assinaturas para um projeto de lei de iniciativa popular é uma iniciativa, mas ainda não é sequer um projeto, muito menos uma agenda.

Na literatura de políticas públicas, o termo agenda é indissociável da noção de formação de agenda. Uma agenda só se forma de fato e só se apresenta diante de nós quando alguns ingredientes básicos estão reunidos. É preciso:

- Um problema que possa ser resolvido;
- Alternativas de solução à disposição;
- Processamento político da alternativas pelas organizações do Estado com poder de decisão.

Assim como uma agenda pessoal só ocorre quando marcamos um compromisso com alguém, em alguma data e local, com algum propósito, uma agenda de política pública é uma questão que atores da cena pública resolveram se debruçar sobre ele, com algum propósito e algum tipo de iniciativa: propondo, debatendo—convergindo ou divergindo—e deliberando.

Atenção: deliberar não quer dizer necessariamente aprovar. Pode-se deliberar que a

proposta deve ser descartada ou mesmo nem votada—o que não deixa de ser uma deliberação. De todo modo, de alguma maneira, não apenas o tema e o problema, mas as alternativas disponíveis e suas soluções mais viáveis foram acatadas ou descartadas pelo Estado.

Um assunto pode estar em pauta e não estar na agenda? Certamente que sim. Quando um ônibus quebra e as pessoas se atrasam para chegar a tempo em seus compromissos, elas reclamam e isso pode ter repercussão em algum telejornal. Isso é manchete, está em pauta, mas se nenhuma solução for discutida e levada à deliberação para solucionar esse problema, dizemos que o tema está fora da agenda. Ou seja, não comoveu e nem moveu nenhum agente ou organização do Estado para tratar aquilo como um problema. A empresa de ônibus pode simplesmente dizer que se tratou de um caso isolado (mesmo que não seja), e a Secretaria de Transportes do município apenas orientou que as reclamações fossem

encaminhadas ao departamento de fiscalização. A situação foi tratada como uma perturbação no sistema, e não como um problema do sistema. Nenhuma agenda se formou nesse contexto.

A combinação dos três ingredientes (*problema + alternativa + processamento* de uma solução pelo Estado) é a base da teoria da formação de agenda (*agenda setting theory*). Os três elementos básicos são entendidos como fluxos múltiplos (*multiple streams*). Os fluxos são considerados relativamente autônomos, ou seja, cada qual anda em raia própria, o que torna essa combinação dependente de uma espécie de tempestade perfeita. É o que se conhece como janela de política (*policy window*), uma oportunidade para furar a fila do processamento das decisões e emplacar uma solução. Lideranças políticas perspicazes são como caçadoras(es) de tempestades: procuram justamente identificar onde nuvens mais carregadas de problemas se juntam e sentem para

onde o vento sopra para jogar lá seu repertório de propostas.

Para chamar a atenção, os problemas precisam não só fazer barulho na mídia, mas aguçar o apetite de grupos mais influentes, melhor posicionados nas organizações do Estado e capazes de encampar uma solução. Como se viu, a essa solução institucionalizada damos o nome de política pública ou, se já estiver pronta para ser implementada, chamamos de programa governamental.

Muitos problemas graves permanecem invisíveis quando são sentidos por grupos mais vulneráveis, menos organizados, sem voz e sem vez no sistema representativo e sem recursos para acionar o sistema de justiça. É o caso, por exemplo, dos problemas diários e em grande escala do transporte público coletivo.

Nem sempre um problema solucionável encontra uma solução viável. Importante lembrar que

uma boa solução técnica não é necessariamente uma solução viável. As questões de agenda têm inúmeras arestas: o custo da solução diante de restrições orçamentárias; interesses econômicos; implicações morais; preconceitos; limitações legais; oposição política, entre tantas outras.

A formação de agenda funciona, portanto, como uma espécie de grande filtro que absorve ou bloqueia a entrada de certos problemas. Para que sejam solucionados pela intervenção estatal, é preciso passar pelo filtro triplo: ser um problema que chame a atenção das pessoas, a ponto de elas o considerarem relevante; ter soluções práticas que possam ser transformadas em propostas para deliberação; serem acolhidas pelo fluxo que leva à deliberação do Estado.

Mais que isso, é preciso que haja uma coalizão de atores e organizações fortes o suficiente para empurrar a questão para a frente dos holofotes, das tribunas e, hoje em dia, até para o púlpito. Abordagens como as que estudam coalizões de atores

de defesa de certas questões de agenda (*advocacy coalition framework*) (Sabatier, 2007) destacam pelo menos cinco categorias de atores fundamentais: dirigentes públicos (do Executivo, Legislativo ou Judiciário, dos mais diversos níveis da federação); burocratas (agentes públicos em funções de formulação, implementação ou controle interno ou externo); grupos de interesse (empresariais, comunitários, sindicais, religiosos etc.); especialistas (quem pesquisa, escreve e produz informação e análise sobre o assunto) e mídia (quem expõe o assunto publicamente e despeja opinião a respeito).

As soluções propostas e debatidas, quando deliberadas, levam à criação de políticas ou programas governamentais totalmente novos ou a modificações pontuais que mexem em aspectos de algo pré-existente: a inclusão ou supressão de uma diretriz; a suplementação orçamentária para a expansão da ação de um programa; uma decisão judicial que

reinterprete um direito ou proibição prevista em alguma norma.

Toda deliberação é precedida por uma agenda. A decisão que cria ou altera uma política ou programa é a última estação de uma viagem normalmente longa. Além disso, embora o Estado seja essencial nesse percurso, dirigentes públicos são apenas a ponta de um gigantesco iceberg de classes sociais, grupos de interesse e coalizões que sustentam e, na maioria dos casos, orientam sua atuação a favor ou contra determinadas agendas. Pessoas em funções decisórias, sejam políticas ou judiciais, não tomam decisões sem acionar consultas amplas ou mais restritas a diversas organizações, grupos e atores sociais. Quanto mais democrático o Estado, mais aberta a formação de agenda e a deliberação sobre políticas públicas — e menor o risco de que haja o fenômeno conhecido como captura, que é quando as organizações do Estado passam a atender a grupos mais ricos e poderosos e acentuam políticas de desigualdade.

Ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas é um modelo que supõe que as políticas cumprem uma sequência das seguintes fases ou estágios:

- Formação de agenda;
- Formulação de alternativas;
- Decisão;
- Implementação;
- Avaliação.

Essa é a versão mais tradicional do ciclo, em cinco estágios. Vez por outra, você verá versões alternativas em que aparecem também fases de planejamento, depois da decisão e antes da implementação; e de revisão, depois da avaliação. De todo modo, pode-se também subentender que o planejamento se refere a planejar a implementação, sendo, portanto, parte dessa fase. Assim como a revisão é uma das possibilidades — mas nem sempre — a serem recomendadas pela avaliação.

O ciclo é um modelo presente desde os primórdios dos estudos sobre políticas públicas. O modelo não é descritivo, nem prescritivo, mas analítico. É um enquadramento, uma maneira de se olhar para um problema coletivo quando este passa a receber um tratamento em busca de uma solução. Como diz Vedung:

> "O mais provável é que esses modelos divididos em etapas não se proponham a mostrar realidades políticas, e sim que sejam dispositivos heurísticos para facilitar a reflexão ou proporcionar os instrumentos que permitam investigar as realidades". (Vedung, 1997, p.33).

A palavra *heurístico*, usada por Vedung, é perfeita para descrever para que serve o ciclo. Heurístico é um vocábulo parente da palavra *eureka*, a mesma que Arquimedes usou quando descobriu como calcular qual o volume da coroa do rei. Como uma coroa é um objeto bastante irregular, essa medida é uma tarefa complexa. Isso até Arquimedes perceber,

mergulhando em sua banheira, que o volume de água deslocado era igual ao volume de seu corpo — um objeto ainda mais irregular que uma coroa. Um dispositivo heurístico é, portanto, um recurso mental (abstrato) capaz de encontrar soluções (*eureka!*) para problemas complexos, multifacetados, usando algum aparato prático e simplificado.

O ciclo funciona exatamente como uma espécie de banheira de Arquimedes. Serve como uma referência simples para aferir o que acontece em diferentes momentos do processo de construção de uma política pública. Como tudo aquilo que chamamos de modelo, trata-se de uma simplificação da realidade.

A crítica mais comum ao modelo do ciclo é justamente que ele não reflete a vida real, assim como, em nossa analogia, uma banheira é diferente de uma coroa. Mas o ciclo não foi feito para retratar como as coisas acontecem. Ele não serve para explicar o turbilhão de eventos que desorganizam a rotina, o

raciocínio, o humor e a capacidade de tomar decisão de agentes públicos.

Jannuzzi nos lembra que o ciclo é um recurso analítico útil mais por especificar diferentes atividades, da formulação e implementação à revisão, do que um fluxo cujos momentos aparecem em ordem rígida, linear e cronológica (Jannuzzi, 2023). A sugestão de Jannuzzi é trocar a analogia do ciclo pela de uma espiral, que pode ser ascendente ou descendente, ou seja, o fluxo da formação de agenda à revisão pode ganhar sentido diverso.

Vedung também usa a ideia de espiral, mas de uma forma diferente. Ele se refere a um modelo em que a todo momento os processos são retroalimentados (*feedback*) e podem ter suas premissas alteradas. Com isso, as políticas e programas podem ser modificados em seus objetivos, ampliados, reduzidos ou descontinuados. A sorte ou o azar de cada iniciativa está a todo momento sob escrutínio público e diante de riscos e oportunidades.

Além disso, é essa retroalimentação que permite o aprendizado em políticas públicas, com erros, acertos e inovações.

O modelo a que Vedung se refere é um dos mais importantes, principalmente entre a comunidade de especialistas em planejamento, monitoramento e avaliação de programas. Ele também tem seu valor heurístico. É o que se conhece como *modelo lógico*.

Teoria da mudança, do programa e modelo lógico

Uma teoria é uma explicação lógica capaz de dizer como um fenômeno se comporta ou uma situação evolui, dadas algumas premissas e se houver mudanças em suas variáveis. Uma política tem por base uma explicação das causas e consequências de um problema e supõe que resultados ou impactos podem decorrer se agirmos sobre essas causas. Daí se pode dizer que a essência de uma política é sua teoria da mudança: a suposição de que o comportamento de um problema ou o status de uma situação podem ser alterados caso o Estado intervenha.

Portanto, a *teoria da mudança* de uma política é a explicação lógica que liga causas e consequências e prevê o tipo de estratégia capaz de cercar e atacar um problema prioritário.

A concretização da política e de sua concepção depende de sua operacionalização por meio dos programas e de suas respectivas ações. Os programas também se valem de concepção, plano e cronograma de execução — de uma engenharia de implementação, com base em uma sequência lógica. Seu fundamento também é uma teoria: a *teoria do programa*.

Um *modelo lógico* é a representação gráfica de uma teoria do programa. O modelo sequencia uma intervenção a partir de *insumos* → *processos* → *resultados*.

Diante de um problema coletivo, os insumos são os recursos necessários para abastecer as ações que vão incidir sobre as causas desse problema.

Os processos são as atividades agrupadas e sequenciadas para gerir os insumos e transformá-los em produtos para remediar os problemas.

Os resultados são as consequências dos processos que demonstram a alteração da condição anterior das pessoas afetadas pelo problema.

Em versões mais detalhadas, o modelo lógico também se inicia com insumos, mas os processos são desmembrados em blocos de *atividades* — cada processo é uma sequência de atividades, portanto.

Os *produtos* vêm em seguida, compreendidos como as entregas materiais mais imediatas e necessárias para produzir *resultados*.

Só depois de uma sequência sistemática de entregas de produtos é que começam a aparecer resultados, no médio prazo.

No longo prazo, a consolidação de resultados gera *impactos* — ou resultados finais. Os produtos são entregas materiais muito concretas, na forma de bens e serviços. Os resultados são as mudanças provocadas pelo benefício gerado pelo uso ou usufruto contínuo dos produtos. Os impactos são as transformações nas

condições de vida, a partir da consolidação dos resultados.

A sequência lógica do modelo — a chamada *modelagem* — é a maneira de traçar uma linha de raciocínio (*fio lógico*) que orienta a ação e verifica se os resultados esperados são de fato evidentes e coerentes com os pressupostos pretendidos pela política. O modelo tem a pretensão de traduzir algo abstrato, que é a teoria sobre o problema e sobre a mudança esperada, em algo prático e aplicado, a partir de uma sequência de passos devidamente especificados que guiem programas e ações.

A comunidade de especialistas em planejamento, monitoramento e avaliação usa o modelo lógico como forma de modelar uma teoria do programa. Esquematizar uma programação induz o melhor gerenciamento de recursos, o aperfeiçoamento dos processos e a geração de produtos que contribuam para a consecução de resultados efetivos na superação dos problemas coletivos (Weiss, 1998).

Como ensinam Cassiolato e Gueresi, uma boa teoria do programa deve ser capaz de passar pelo teste de consistência lógico, ou seja:

> "Descrever a lógica da intervenção com hipóteses, verificando uma série de assertivas se–então: considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. Se tais produtos são realizados, então alcanço os resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção." (Cassiolato e Gueresi, 2015, p. 307-308)

Os recursos (insumos) vão desde as normas, orçamento, equipes, equipamentos, sistemas e instalações, entre outros. São os ingredientes. Os processos, suas atividades e ações são as pactuações, contratações, treinamentos, execuções orçamentárias, orientações etc. Tudo o que eu faço com um insumo é

um processo. Toda a sequência de atividades é o passo a passo de um processo. É de se esperar que sejam necessárias várias atividades para completar cada processo.

Os produtos são benefícios concretos, na forma de bens e serviços entregues para uso ou usufruto do público: casas, pavimentação, saneamento, títulos de propriedade, merenda escolar, livros, consultas médicas, medicamentos, exames, parques, quadras esportivas, auxílio financeiro. Um único produto, para ser entregue, demanda vários processos, com muitas atividades e inúmeros insumos.

Os resultados esperados são os efeitos mais duradouros dos benefícios recebidos: a elevação da escolaridade das pessoas; a maior produtividade de seu trabalho; a redução da criminalidade; a diminuição do tempo de deslocamento no transporte público coletivo; alimentos mais baratos. Cada resultado pode ser medido por algum indicador, como a média da escolaridade, a produtividade por hora efetivamente

trabalhada; o tempo médio de deslocamento de casa até o trabalho; a taxa de homicídios; a inflação de alimentos.

Finalmente, os impactos são as consequências mais transformadoras na vida dessas pessoas: a elevação da renda, da expectativa de vida, do bem-estar social, da segurança alimentar. É a sequência entre produtos, resultados e impactos que permite tecer um fio lógico do planejamento dos programas ao monitoramento dos processos e à avaliação de resultados.

Monitoramento

O monitoramento é o processo que torna possível acompanhar se a implementação está ocorrendo devidamente. Os insumos estão chegando em quantidade, qualidade e tempestivamente? Os processos estão gerindo os insumos adequadamente? Os produtos são bons e estão sendo entregues às pessoas certas? Há sinais evidentes de que os resultados e impactos esperados estão brotando?

O monitoramento é responsável por coletar e organizar sistematicamente as informações quantitativas e qualitativas sobre o comportamento das ações e dos programas de uma política.

O binômio monitoramento e avaliação é também um circuito lógico. Inclusive, a ordem dos fatores faz toda a diferença. O correto é sempre falar em monitoramento e avaliação, nessa sequência, nunca o contrário, pois o que se avalia é aquilo que se monitorou ao longo do tempo. As duas dimensões e

momentos estão diretamente conectados. Não há avaliação que possa ser feita a contento se o monitoramento não gerar informações necessárias para se chegar a conclusões mais precisas e assertivas. O monitoramento antecede a avaliação e fornece a matéria-prima para o trabalho avaliativo.

Quanto mais próximo do início da sequência, portanto, a partir de insumos, processos e produtos, mais importante é o monitoramento. Quanto mais o tempo passa e mais próximos estão os resultados e impactos aguardados, mais propícia se torna a avaliação.

Avaliação

Avaliar é dar valor, conforme pesos, medidas e, antes de tudo, critérios. Para medir o que quer que seja, em uma avaliação, é preciso um referencial que defina o que se quer medir. A avaliação tem suas réguas, termômetros, barômetros. Contudo, a própria escolha do instrumento de medida correto depende do propósito e da natureza do objeto que se quer avaliar.

Avaliar é um trabalho que só pode ser bem feito *ex post* (a posteriori) se for bem preparado *ex ante*, ou seja, desde a concepção da política ou programa. O que se avalia é se o que foi feito está bem ou mal feito, o que só pode ser devidamente respondido com a compreensão do propósito com que se fez aquilo.

O intuito da avaliação é confrontar os efeitos de uma ação diante dos objetivos que se pretendeu alcançar, conforme critérios explícitos de julgamento. Por sua vez, a matéria-prima da avaliação são informações fornecidas desde o monitoramento.

O que se quer na avaliação *ex post* é verificar se os efeitos da ação governamental são coerentes com a concepção que motivou aquela intervenção. Se não forem, o que a avaliação fará é investigar se isso se deve a problemas na implementação ou a falhas de consistência desde a concepção.

Toda avaliação é motivada por perguntas avaliativas. Todas elas têm relação direta ou no mínimo indireta com a análise *ex ante*, como podemos observar nos exemplos a seguir.

- Qual o objetivo da política e dos programas? Eles foram atingidos? Parcial ou completamente?
- O público alcançado corresponde ao que se pretendia?
- As ofertas (produtos) previstas estão sendo entregues às pessoas certas, da forma certa, na quantidade e no tempo certo?
- A qualidade do que é realizado é boa? Como isso pode ser atestado?

- O público está bem atendido e satisfeito com o que está recebendo?
- Houve melhoria na situação das pessoas em relação ao problema principal escolhido para tratamento?
- Houve mudanças na condição de vida das pessoas? Essas mudanças mais substantivas foram proporcionadas de alguma maneira pela contribuição dada pela política e seus programas?
- Ocorreram problemas? Onde eles se localizam? Nos insumos? Na implementação (processos e entrega dos produtos) ou na teoria da mudança ou do programa?
- Esses problemas de implementação dizem respeito à governança, à gestão ou a ambas?
- Como melhorar a intervenção e superar essas falhas?

Essas e tantas outras questões ainda mais detalhadas podem ser resumidas a duas perguntas

apropriadas a cada momento do desenvolvimento de uma política ou programa, cada qual com uma subpergunta diretamente associada. São elas:

- O que está acontecendo (e por quê)? O que se pode corrigir? (Avaliação de processo ou de desempenho);
- O que aconteceu (e por quê)? Cumpriu-se o prometido? É possível aprimorar? (Avaliação de resultados ou de impacto).

Um erro comum é supor que a avaliação deve escolher que programas manter e premiar (com mais recursos, por exemplo) e quais extinguir ou reduzir e penalizar. A suposição que alimenta esse equívoco é a de que a competição entre gestores induz um aumento da eficiência dos programas.

Ao contrário, o principal objetivo da avaliação é compreender a política e a interconexão que há entre os programas, identificar problemas que possam ser corrigidos e aprender a como aperfeiçoá-los (Weiss,

1998). Recomendar a sua extinção ou a redução do escopo de suas ações pode ser uma das conclusões da avaliação quando isso contribui com os objetivos da política e promove a otimização da modelagem dos programas. É preciso lembrar que, quando um programa é encerrado, quem é penalizado não é um burocrata, mas o público para quem cada ação foi destinada.

As avaliações se dão a partir de momentos, propósitos e tipos bastante distintos. Michael Scriven dizia que "quando o cozinheiro prova a sopa, esta é a avaliação formativa; quando o convidado a degusta, esta é a avaliação somativa" (Scriven, 1991, p. 19, tradução nossa). Quando a avaliação se debruça sobre a implementação, é formativa, de processo (ou desempenho) e focada nos produtos. Quando os resultados e impactos são seu objeto, a avaliação é somativa.

As diferenças não param por aí. Avaliações somativas podem ser de efetividade dos resultados ou

dos impactos. Avaliações somativas de efetividade dos resultados são mais afeitas a avaliar programas, enquanto avaliações de impacto, a rigor, deveriam identificar o efeito de um ou mais programas para os grandes objetivos de uma política, pois demandam longo prazo para a sua consecução. A diferença entre uma e outra está no fato de que o ciclo de maturação ou de vida de um programa, no médio prazo, pode ter apresentado apenas resultados, mas não ainda os impactos. Avaliações somativas de longo prazo, essas sim, podem alcançar esses impactos e verificar a efetividade da política.

Avaliações de produto atestam as entregas de bens e serviços. Avaliações de resultado aferem os benefícios alcançados, as melhorias. Avaliações de impacto verificam as conquistas, as grandes transformações na condição de vida das pessoas—seu ambiente, seu corpo, sua mente.

Referências citadas:

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1972.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Do ciclo de formulação e avaliação de políticas à espiral de implementação**. São Paulo: Nexo Políticas Públicas, Setembro de 2023. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/09/27/do-ciclo-de-formulacao-e-avaliacao-de-politicas-a-espiral-de-implementacao

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 1984.

LASSANCE, Antonio. **Análise ex ante de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/

2/TD_2817_Analise_ExAnte.pdf DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2817

LASSANCE, Antonio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro: Ipea, março de 2023. 46 p. (Texto para Discussão, n. 2858). Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=7e314048-aadb-4aef-858b-a9a017e3aac0 DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2858

LASSANCE, Antonio. **Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?** Brasília: Ipea, set. 2023. 55 p. (Texto para Discussão, n. 2926). Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11630 DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2926-port

LASSANCE, Antonio. O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 27. Brasília: Ipea, março de 2021. pp. 59-67. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_07.pdf DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7

LASSANCE, Antonio. Política pública e programa governamental: desfazendo as confusões. São Paulo: **Simetria** - Nº 8 - 2021, pp. 132-139. Revista da Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), Disponível em: https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/simetria/revista-8/pag-132-139.pdf

SABATIER, Paul (editor). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview, 2007

VEDUNG, Evert. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Assuntos Socialies, 1997.

WEISS, Carol. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2nd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

A n t o n i o   L a s s a n c e

★ https://antoniolassance.blogspot.com/
★ http://lattes.cnpq.br/0913919303022143
★ https://www.ipea.gov.br/portal/pesquisadores-ipea/545-antonio-lassance?highlight=WyJsYXNzYW5jZSJd
★ https://www.linkedin.com/in/antonio-lassance-690a5989/

Baixe este livro gratuitamente



https://bit.ly/49Utw13

Críticas e sugestões:

antoniolassance@gmail.com